جامعة منتوري – قسنطينة –
كلية الحقوق
قـــسم العلوم السياسـية والعلاقــات الدولية

الرقم التسلسلي:..............
رقم التسجيل:................

دور المؤسسـات الدوليـة في ترشيـد الحكـم المحلـي

مذكرة مكملـة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدوليــة
تخصص: الديمقراطية و الرشادة

من إعداد الطالب:
خلاف وليد

تحت إشراف الأستاذ:
د/ بوريش رياض

لجنـة المـناقشة

أ.د كيبش عبد الكريم.................(أستاذ التعليم العالي – جامعة قسنطينة) رئيسـا
د. بوريش رياض......................(أستاذ محاضر – جامعة قسنطينة) مشرفـا ومـقررا
أ.د طاشور عبد الحفيظ...........(أستاذ التعليم العالي – جامعة قسنطينة) عضوا مناقشا
د. شعنان مسعود.........................(أستاذ محاضر – جامعة الجزائر) عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2010/2009

جامعة منتوري – قسنطينة –

كلية الحقوق

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

الرقم التسلسلي:..............

رقم التسجيل:..................

دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: الديمقراطية و الرشادة

من إعداد الطالب:

خلاف وليد

تحت إشراف الأستاذ:

د/ بوريش رياض

لجنة المناقشة

أ.د كيبش عبد الكريم................(أستاذ التعليم العالي – جامعة قسنطينة) رئيسا

د. بوريش رياض.............(أستاذ محاضر – جامعة قسنطينة) مشرفا ومقررا

أ.د طاشور عبد الحفيظ..........(أستاذ التعليم العالي – جامعة قسنطينة) عضوا مناقشا

د. شعنان مسعود..................(أستاذ محاضر – جامعة الجزائر) عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2010/2009

الإهداء

✍ إلى من وهبتني الحب والحنان من أجل أن أحيا في أمان
إلى روح أمي الطاهرة طيب الله ثراهـا وجعل الجنة مأواها

✍ إلى من لم يبخل علي بالدعم والعطاء من أجل أن أحيا في هناء
إلى أبي العزيز أطـال الله في عمره وبارك له في صحتـه

✍ إلى من تكـد من أجلـي لأرتاح ويسرت لـي دروب النجـاح
إلى أمـي التي لـم تلـدني إلـى زوجـة أبـي الحبيبـة

✍ إلى منبـع قـوتي وشجاعـتي ومصدر فخـــري واعتـــزازي
إلى أختي الوحيدة: فضيلة حبا وتقديرا

✍ إلى من لهم منتهى حبي وخالص مودتي إلى إخوتي وأهليهم:
عبد المـؤمن وعبد الـرحيم وعادل ونذير حـبا وتقديرا

✍ إلى جميع الأهل والأصدقاء وأخص بالذكر:
عومار ورمضان والطاهر وسمير وكمال حبا وتقديرا

✍ إلى كل رفقاء الدراسة من المدرسة إلى الجامعة وإلى كل دفعة الماجستير: رشادة وديمقراطية حبا وتقديرا

✍ إلى كل الأساتذة الأعزاء في جامعتي جيجل وقسنطينة حبا وتقديرا

✍ إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

الشكر

✍ بادئ ذي بدء أحمد الله عز وجل الذي أعانني ووفقني بفضله وكرمه في انجاز هذا العمل المتواضع.

✍ كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور: بوريش رياض الذي تحمل أعباء الإشراف على هذه المذكرة، وما قدمه لي من نصائح وتوجيهات قيمة في سبيل إنجاز هذه المذكرة.

✍ كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كافة الأساتذة الذين كان لنا شرف تأطيرهم طوال العام الدراسي.

✍ إلى الأساتذة الذين سأنال شرف مناقشتهم لبحثي، كل الشكر والتقدير لإرشاداتهم وتوجيهاتهم القيمة.

✍ والشكر موصول إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إخراج هذا العمل، ولو بالكلمة الطيبة.

خلاف وليد

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

قائمة الملاحق

مقدمة

تـــمـــهـــيـــد:

تعتبر قضايا الفساد وسوء الحكم، المنتجة لانعدام الفعاليـــة فـــي تســـيير المـــوارد الطبيعيـــة واستنزاف الطاقات والمقدرات البشرية، وتراجع الأداء الحكومي – مع ما يفرزه من أزمات سياســية واقتصادية واجتماعية، على الدولة والمجتمع – من بين ابرز القضايا التي تشغل الرأي العام المحلـــي والعالمي ومواجهتها تستدعي تضافر الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الفساد وتحسين الفعل الحكومي المنتج للفعالية في الأداء والمحقق للرضا العام، من خلال مقاربة الحكم الراشد المعبرة عن العقلانيـــة في التسيير، عبر آليات ومعايير الشفافية والمساءلة.

وقد عرف مصطلح الحكم الراشد استخداما واسعا من طرف الـــدول والمؤسســـات الدوليـــة، كإطار فعال لمواجهة التحديات التي تواجه الدول والمجتمعات، في ظل عجز مختلف أساليب الحكـــم، وفشل الأنماط التقليدية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، والتي أثبتت عجزها عن تحقيق تنمية بشرية مستدامة.

ومن أجل تحسين الحكم المحلي ومكافحة الفساد، وتجسيد الأهداف الإنمائية المنبثقة عن الإعلان العالمي لأهداف التنمية، بادرت المؤسسات الدولية المانحة – في إطار طبيعة نشاطها والصلاحيات الممنوحة لها – إلى محاولة إقرار معايير وقواعد مرجعية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، على قاعدة العدالة والمشاركة والتمكين، مستفيدة بذلك من التحولات التي تعرفها أدبيات السياسة العالمية والتطورات التي تمر بها الدولة، في سياق إعادة تعريف دورها في منظومة القيم العالمية، والتي تدفع باتجاه تبني قيم ومبادئ الديمقراطية والحكم الراشد، القائمة على إنتاج مؤسسات تمثيلية تداولية، وتعيين حدود الممارسة السياسية ضد إساءة استخدام السلطة، عبر سياسات دعم الإصلاحات الإدارية والسياسات اللامركزية، وهذا ما دفع بالمؤسسات الدولية إلى تبني مفهوم الحكم الراشد كمعطى مؤسس وناجع يسمح بتسيير ضامن للموارد والزمن من جهة، وكآلية ضد الفساد من جهة أخرى، بالاستناد إلى نهج متكامل يتوخى قدراً من العدالة بين الأجيال فضلا عن العدالة داخل الأجيال، والمساءلة من خلال تبني مسؤولية الحكومات تجاه شعوبها في تجسيد التنمية المستدامة بكل أبعادها، والشرعية المتعلقة بطبيعة الأداء ودرجة الاستجابة، والتمثيل بمعنى التخويل، أي تمكين القوى المجتمعية المحلية من التعبير عن مصالحها، في إطار حكم محلي يقوم على الإدارة المحلية بالجودة، إذا اعتبرنا التنمية الإنسانيـــة عملية تستهدف توسيع خيارات الناس وتجسيد طموحاتهم في حياة كريمة آمنة من الحاجة والخوف، وكلها أهداف طموحة لا تتحقق إلا في إطار حكم محلي راشد، مؤسس على قيم الديمقراطية كفضاء سياسي تمكيني، وحقوق الإنسان ودولة الحق والقانون كأساس تشريعي ضامن، مسترشدة بآليات التنمية المستدامة والإشتمالية، القائمة على دمج الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، المرتبطة بتحقيق حاجات الإنسان المادية وغير المادية.

يكتسي موضوع الفساد المصاحب لسوء الحكم وانعدام الفعالية في التسيير، أهمية بالغة في أجندة الدول – خاصة حكومات الدول النامية – حيث باتت مثل هذه الظواهر والممارسات الفاسدة، تقوض فرص تحقيق تنمية حقيقية ومستدامة، وهذا ما يدفع باتجاه البحث في الدور الذي تضطلع به المؤسسات الدولية في مجالات إدارة الحكم ومكافحة الفساد، ومحاولة تسليط الضوء على برامجها ونشاطاتها في هذا المجال.

مبررات اختيار الموضوع:

لقد استقر رأي الباحث على اختيار موضوع دور المؤسسات الدولية في التبشير بالحكم الراشد ومكافحة الفساد، إنطلاقا من جملة مبررات ذاتية وموضوعية، تدفع باتجاه محاولة البحث والتقصي في هذا الموضوع، والكشف عن بعض الحقائق الجديرة بالدراسة والبحث.

./ المبررات الذاتية:

تتمثل في رغبة الباحث في دراسة وتحليل موضوع الحكم الراشد المحلي ومكافحة الفساد من خلال دور المنظمات الـــدولية في إطـــار تطويـــر نشاطاتها وتنويـــع آلياتهـــا وأدواتها، ومحاولات توسيع الصلاحيات الممنوحة لها، ضمن سياق الحكم العالمي، الذي يحاول إقرار قواعد ومعايير للحكم على المستوى الكوني.

فدراسة الباحث لهذا الموضوع تنبع من مجموعة من القراءات والتصورات لبعض الجوانب التي يمكن اعتبارها حقائق جديرة بالدراسة والتوسع، مثل تحليل طبيعة الدور الذي تضطلع به المنظمات الدولية كالبنك الدولي، ومنظمة الشفافية الدولية في إدارة الحكم المحلي ومكافحة الفساد والآليات والبرامج المسطرة لتحقيق هذا الهدف الطموح، إضافة إلى الكشف عن الخلفية الإيديولوجية والسياسية الدافعة باتجاه تبني هذا الدور، ومدى تجسيد هذه القواعد والمعايير من حيث تحسين البيئة الحضرية وتفعيل الإدارة المحلية، المنتجة للجودة والمحققة للأداء الضامن والنزيه.

./ المبررات الموضوعية:

تتمثل الأهمية العلمية للموضوع في محاولة إثرائه وشرح الأسباب والنتائج الكارثية التي يخلفها الفساد على الدولة والمجتمع، وبيان أهمية الحكم الراشد المحلي، كبديل ناجع حضي باهتمام كبير من باحثين أكاديميين وصناع القرار في العديد من الدول، فضلا عن المؤسسات الدولية الحكومية وغير الحكومية التي سارعت إلى تبني هذا المفهوم ونشره على نطاق كوكبي واسع، كمعطى فعال وناجح ضد الفساد وسوء الحكم والتسيير من جهة، وكإطار ضامن ورشيد للتنمية المستدامة، وتحسين نوعية الحياة لمئات الملايين من البشر، الموزعين على عديد الدول النامية.

يندرج موضوع البحث ضمن المواضيع الجديدة والمبتكرة، والتي تمثل إسهاما علميا ومعرفيا يثري مكتبتنا الجامعية، ويوجه اهتمام الطلبة والباحثين نحو هذا الموضوع من أجل تنقيحه وإثرائه بمعلومات جديدة، ومن زوايا مختلفة.

يحاول الباحث توضيح العمليات والآليات والمقاييس (المؤشرات) المعتمدة من قبل المؤسسات الدولية، في إطار وظائفها الرقابية والإشرافية، والأدوات والوسائل المنهجية التي تم إقرارها، في سياق برامج إدارة الحكم المحلي ومكافحة الفساد.

أدبيات الدراسة:

من بين الدراسات ذات العلاقة بالموضوع، الدراسة التي قام بها "عبد المطلب عبد الحميد" في كتابه المعنون النظام الاقتصادي العالمي الجديد وآفاقه المستقبلية بعد أحداث 11 سبتمبر، المنشور سنة 2003م، عن دار مجموعة النيل العربية بمصر، ركز فيها على ملامح النظام الاقتصادي العالمي ومراحل تطوره حتى آفاق العام 2002م، وأبرز مكوناته وخصائصه، ودور المؤسسات الاقتصادية العالمية في إدارة النظام الاقتصادي العالمي الجديد، مع تقديم نماذج منها كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بتحليل آليات عملهما من المنظور الاقتصادي والمالي.

"سوزان روز–أكرمان S. Rose-Ackerman" في مؤلف لها بعنوان: الفساد والحكم، الأسباب، العواقب والإصلاح « Corruption and Government, Causes Consequences and Reform » قامت فيه بتحليل مشكلة الفساد ضمن أربعة أبعاد : البعد الأول تناولت فيه الفساد كمشكلة اقتصادية البعد الثاني تناولت الفساد كمشكلة حضارية ، أما البعد الثالث فتناولت الفساد كمشكلة سياسية ، أما البعد الرابع فقدمت رؤية لكيفية تحقيق الإصلاح من خلال مناقشة دور المجتمع الدولي بمؤسساته المانحة ودور المؤسسات الاقتصادية والسياسية المتعددة الجنسيات وربطها بالظروف المحلية للإصلاح وتقديم مقترحات وبدائل تستلزم من الإصلاحيين في نظام الحكم المحلي تكييفها وتطويرها وفق الظروف المحلية الخاصة بكل بلد.

من بين الدراسات المهمة ذات العلاقة بالموضوع الدراسة التي قدمها "حسن نافعة" في مجلة المستقبل العربي التي يصدرها مركز دراسات الوحدة العربية الكائن مقره ببيروت، في العدد 310، ديسمبر 2004 بعنوان: دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، قدم دراسة موجزة حول طبيعة دورها وتطوره ووسائله وآلياته، من خلال برامج عمل منظمة الشفافية الدولية وصندوق النقد الدولي.

من جانبه قدم كل من "بيير كالام واندريه تالمان Pierre Calame et A.Talmane " دراسة قيمة بعنوان "الدولة في القلب: مبادئ جديدة لتسيير آليات الحكم" شخص فيها الأزمات والتحديات التي تواجهها الدولة والمجتمع، معتبرا أن التحدي الأبرز للقرن الواحد والعشرين، يكمن في محاولة تجسيد

أسلوب الحكم الراشد على المستويات المحلية والوطنية والعالمية، وموقع ودور الدولة والإدارة المحلية في تهيئة نسق التمثيل والمؤسسات والعمليات التي تكفل للفئات المجتمعية المشاركة في إدارة شؤونها من خلال تحرك تلقائي ومرغوب فيه، ليصل المؤلفان، ومن خلال مقدمات منطقية إلى نتيجة مفادها أن الحوار الحقيقي يفرض استكشافا متبادلا بين الدولة والتجمعات المحلية.

كما قدم " ن. وودس Ngaire Woods" دراســـة بعـــنوان "الحكم الجيد في المـــؤسسات الـــدولية Good Governance in International Organisations" استعرض فيها الظروف الدولية المعاصرة لبروز مفهوم الحكم الراشد، وتبني المؤسسات الدولية لهذا المفهوم والأسس والمعايير المعبرة عن الحكم الراشد من وجهة نظر المؤسسات الدولية، ليقف على حقيقة التزام المؤسسات الدولية بهذه المبادئ والمعايير في أعمالها ونشاطاتها، والأساليب الكفيلة بإصلاح وتحسين نظم التمثيل والمشاركة وإضفاء الشرعية على أعمالها، خاصة من حيث تضمين الدول النامية في عمليات صنع القرار فيها.

بالإضافة إلى كتابات ومقالات لباحثين مختصين في هذا المجال نخص بالذكر " دانيال كوفمان Daniel kauffman وروبرت كليتغارد Robert Klitgaard وجوزيف ستيغليتز joseph stighlitz " وآخرون ممن تناولوا بالدراسة والتحليل قضايا إدارة الحكم الجيد ومكافحة الفساد ودور المؤسسات الدولية في هذا المجال.

الهدف من هذه الدراسة ليس تكرار كل ما كتب في هذا المجال، بل إثراء لهذا الحقل من الدراسة في إطار الوظائف والأدوار الجديدة، التي أصبحت تضطلع بها هذه المنظمات الدولية – والتي تناسب طبيعة المرحلة الراهنة – في إطار الحديث عن شكل الحكم الجيد الذي يجب أن يسود، على اعتبار أن الحكم الراشد، كآليات وأبعاد ونمط محسن للحكم والتسيير، يعتبر المدخل الطبيعي والأساسي لنجاح أي سياسة تستهدف مكافحة الفساد، تحقيق الاستقرار السياسي، الاقتصادي والمالي، تحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمستديمة بكل أبعادها.

إشكالية الموضوع:

يعتبر الحكم الراشد، من بين أكثر المواضيع إثارة للجدل، على الساحة العلمية والإعلامية والعالمية وما زاد في أهمية الموضوع، اهتمام المؤسسات الدولية به وتبنيها لدور تحسين الحكم المحلي، ومكافحة الفساد، في دولها الأعضاء، خاصة البلدان النامية، باعتبارها المستهدف الأول من هذا النشاط في إطار آليات المساعدة الدولية المالية والفنية، مسترشدة في ذلك بالغايات التي سطرها الإعلان العالمي لأهداف التنمية للألفية الثالثة، آخذة في الاعتبار التحولات العالمية الراهنة على صعيد السياسة والاقتصاد (عمليات الدمقرطة وإصلاح الدولة، وتبني آليات اقتصاد السوق)، وطبيعة الدور الجديد المعطى لها، في إطار مواجهة تحديات الحكم العالمي، متوخية في ذلك إقرار مجموعة من

المبادئ والقواعد تحكم الممارسات الدولية، في إطار سيرورة عملية، تسعى باتجاه عولمة السياسة العالمية وفق ثلاث مجالات أساسية: عولمة السياسة، عولمة الاقتصاد، وعولمة الثقافة.

ومن هذا المنطلق يمكن بلورة هذه الإشكالية، في التساؤل الرئيسي التالي:

– كيف تساهم المؤسسات الدولية في الترويج لقضايا الحكم المحلي الجيد ومكافحة الفساد، وإقرار القواعد والممارسات في هذا المجال؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

– ماهي أسباب الفساد، وما حجم الآثار التي يخلفها على الدولة والمجتمع؟

– ما المقصود بالحكم الراشد، وماهي الأسس التي يقوم عليها؟

– ما هو حجم الدور المعطى للمؤسسات الدولية في إطار الحكم العالمي، لإقرار معايير الرشادة العالمية؟

– ماهي آليات العمل والأدوات المنهجية المعتمدة من قبل المؤسسات الدولية، في تقييم جودة الحكم المحلي، ومكافحة الفساد؟

– ما هي أبرز الانتقادات الموجهة لطبيعة عمل المؤسسات الدولية، وميكانيزماتها التنظيمية والتشريعية وكيف تؤثر على فاعلية وشفافية دورها المفترض في ترشيد الحكم المحلي ومكافحة الفساد؟

حدود المشكلة:

تفترض معالجة إشكالية الدراسة التركيز على الجوانب المتعلقة بحقيقة الدور الذي تلعبه المؤسسات الدولية الحكومية مثل البنك الدولي أو غير الحكومية مثل منظمة الشفافية الدولية، في مجال الحكم المحلي الجيد ومكافحة الفساد، وعلى هذا الأساس، فلن نركز كثيرا على بنية عملها (الأجهزة، الموارد) بقدر ما نركز على طبيعة عملها في مجالات الحوكمة والرقابة ودعم سياسات الشفافية، وهذا من أجل استثمار الجهد المبذول في معالجة إشكالية طبيعة الدور والوسائل والآليات المنتهجة في ذلك.

وبالاعتماد على المتغيرات التي يتناولها الموضوع يمكن تحديد الإطار الزماني والمكاني للدراسة كالتالي:

./ الإطار الزماني للدراسة:

تؤكد مختلف الدراسات التي تتناول مفهوم الحكم الراشد (Governance) أن هذا المصطلح، قد تم توظيفه في لغات مختلفة، منذ القرن الثاني عشر، لتتم بلورته مع نهاية عقد الثمانينات من القرن المنصرم، في إطار الدور الجديد للمؤسسات الدولية من أجل التعريف بمعايير السياسة العامة الجيدة في البلدان المطبقة لبرامج التعديل الهيكلي، وعلى هذا الأساس، فإن دراستنا لإشكالية الموضوع ستغطي الفترة الممتدة من بداية تسعينيات القرن الماضي، إلى الفترة الحالية.

./ الإطار المكاني للدراسة:

بما أن موضوع الدراسة يتعلق ببحث دور المؤسسات الدولية في إدارة الحكم المحلي ومكافحة الفساد، وبالنظر إلى البعد العالمي لموضوع الحكم الراشد ومكافحة الفساد، باعتباره يشمل كل دول العالم – وإن كان بمستويات مختلفة – تبعا للظروف المحلية الخاصة بكل دولة، وموقعها في السياسة العالمية، فإننا سنكتفي بدراسة وإنتقاء بعض النماذج والحالات الدولية على سبيل الإستدلال، للوقوف على الجهود المبذولة من قبل المؤسسات الدولية في هذا المجال.

فرضيات الدراسة:

من أجل إيجاد تفسيرات مقترحة لإشكالية الدراسة، يمكن صياغة فرضية رئيسية، وفرضيات جزئية تشكل إحتمالا لحل المشكلة موضوع البحث:

./ الفرضية المركزية:

تؤدي المؤسسات الدولية دورا محوريا في إقرار قواعد وممارسات دولية، تعنى بالحكم الراشد ومكافحة الفساد، كإطار منتج للفعالية في الأداء، ومحقق للرضا العام على نوعية الخدمات.

./ الفرضيات الثانوية:

– يمكن تفسير تدني مستوى التنمية المستدامة في عديد الدول النامية، إلى تفشي ظاهرة الفساد بأنماطه المختلفة، بشكل يحد من فرص تحسين نوعية الحياة لمواطنيها.

– يمثل الحكم الراشد بديلا ناجعا وإطارا ضامنا لمكافحة الفساد، وتفعيل الأداء وتحسين الاستجابة.

– يندرج دور المؤسسات الدولية في إدارة الحكم المحلي، ضمن نسق عولمي، يستهدف نمذجة أنظمة الحكم وفق معايير الديمقراطية واقتصاد السوق.

– تحرص المؤسسات الدولية على إبراز الأسس والمؤشرات التي يقوم عليها الحكم الراشد، كأساس لتقييم مستوى الفساد ودرجة جودة الحكم المحلي.

– تطوير وتفعيل أداء المؤسسات الدولية مرهون بقدرتها على معالجة جوانب الضعف والقصور في بنيتها التنظيمية وآليات عملها.

منهجية الدراسة:

تفرض معالجة الموضوع إعتماد مجموعة من المناهج الأقدر على تفسير الموضوع والإلمام بمختلف جوانبه، وفي هذا الإطار وقع اختيار الباحث على المناهج التالية:

– **المنهج التاريخي**: يتيح توظيف المنهج التاريخي للباحث، إيجاد إطار يسمح بتوصيف الظواهر الماضية والوقوف على الظروف التاريخية المصاحبة لنشأتها، والتطورات التي لحقتها.

من خلال المنهج التاريخي، يسعى الباحث إلى رصد أهم الظروف والتطورات المصاحبة لنشأة الحكم الراشد على المستويين المحلي والعالمي، من جهة، وتتبع تطور أدوار المؤسسات الدولية في إقرار برامج إدارة الحكم الراشد ومكافحة الفساد.

– **المنهج الوصفي:** يسمح المنهج الوصفي بجمع المعطيات والحقائق العلمية، بهدف تحليلها وتصنيفها وإبراز خصائصها الجوهرية.

وقد تم توظيف المنهجي الوصفي، في سياق الحديث عن ماهية الفساد، بإبراز خصائصه وتتبع دوافعه وآثاره على الدولة والمجتمع، وتحديد خصائص ومكونات الحكم الراشد المحلي، وفي توضيح مميزات الرشادة العالمية، وفواعل الحكم العالمي.

– **منهج تحليل المضمون:** يتيح منهج تحليل المضمون، دراسة الوثائق والتقارير بطريقة موضوعية للتعرف على مضمونها، والتي تسمح باستخراج الاتجاهات الحقيقية المعبرة عن وجهة نظر المؤسسة صاحبة التقرير.

وقد تم توظيف منهج تحليل المضمون، في دراسة الوثائق والتقارير الصادرة عن المؤسسات الدولية التي تعنى ببرامج إدارة الحكم ومكافحة الفساد، كالبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الشفافية الدولية.

– **منهج دراسة الحالة:** يسمح هذا المنهج بجمع البيانات المتعلقة بوحدة معينة، وبطريقة تفصيلية دقيقة قصد الوصول إلى تعميمات علمية متعلقة بها.

وقد تم توظيف هذا المنهج، من خلال دراسة وتحليل طبيعة دور المؤسسات الدولية في إدارة الحكم المحلي ومكافحة الفساد، من خلال برامج وآليات عمل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية كمؤسسة دولية حكومية، ومنظمة الشفافية الدولية كمؤسسة دولية غير حكومية، مع إنتقاء بعض النماذج الدولية الموضحة لآليات عملها، على سبيل المثال لا الحصر من أجل البرهنة.

– **المنهج المقارن:** تعد المقارنة بالنسبة للعلوم السياسية، ركيزة أساسية في البحث العلمي، ذلك أن العقل الإنساني بتعبير "الكسيس دو توكفيل Alexis de Tocqueville " لا يمكن أن يعمل إلا من خلال القيام بعمليات مقارنة.

وقد تم توظيف المنهج المقارن من خلال دراسة مؤشرات الحكم الجيد المعتمدة في مختلف المؤسسات الدولية، والآليات والأدوات المنهجية المتبعة في كل مؤسسة دولية، كما أن مقاربات وبرامج إدارة الحكم المحلي تختلف من مؤسسة دولية إلى أخرى، وهذه الاختلافات لا يمكن ملاحظتها إلا من خلال إجراء مقارنات.

./ **أدوات الدراسة:** تم توظيف مختلف المصادر المكتوبة والإلكترونية، في إعداد هذه الدراسة، والمتمثلة في:

- **الكتب:** وهي المرجع الأساسي للبحث، فيها تتركز المعلومات وتتبلور الآراء والأفكار والنظريات، وهي التي تحدد نطاق الموضوع وعلاقته بالمواضيع الأخرى.

- **المجلات والدوريات:** التي تصدر البحوث والدراسات المتخصصة، وتغطي المؤتمرات والملتقيات العلمية الدولية، وتقدم ملخصات للكتب الجديدة الصدور، كما تعالج موضوعات جديدة وآنية ومبتكرة.

- **التقارير:** تتمتع التقارير بأهمية قصوى في إعداد البحوث العلمية، باعتبارها توفر معطيات كمية وإحصائية، وتحليلات علمية ودراسات ميدانية، تمكن الباحث من دراسة وتحليل الموضوع.

- **المواقع الالكترونية:** حيث يعتبر الانترنت من الأدوات المستحدثة والمتطورة، والتي يستعين بها الباحث في جمع البيانات والمعلومات الخاصة بموضوع بحثه.

بالإضافة إلى الكتب والتقارير والمواقع الالكترونية، هناك عدة أدوات للدراسة يستعين بها الباحث كالموسوعات والقواميس والدراسات غير المنشورة والصحف ....الخ

خطة الدراسة:

لدراسة موضوع المؤسسات الدولية والحكم الراشد، ومن أجل بلوغ الأهداف العلمية والعملية للدراسة، إعتمد الباحث خطة منهجية للدراسة، مكونة من مقدمة وثلاث فصول أساسية وخاتمة:

./ **الفصل الأول:** وهو عبارة عن مقاربة معرفية مفاهيمية، يهدف من خلالها إلى تحديد الإطار المعرفي لثلاث مفاهيم أساسية في الدراسة، المفهوم الأول يتعلق بالفساد، باعتباره أحد المظاهر الأساسية المعبرة عن سوء الحكم، وإنعدام الفعالية، المنتجة لأزمات تهدد وجود الدولة، وتنسف تماسك وتجانس المجتمع ؛ المفهوم الثاني يتعلق بالحكم الراشد على المستوى الوطني/المحلي، باعتباره البديل الناجع في مكافحة الفساد، ومعالجة القصور في الأداء، وتحقيق الرضا العام على جودة الخدمات ؛ أما المفهوم الثالث فيتطرق إلى موضوع الرشادة العالمية أو الحكم الراشد العالمي، باعتباره الإطار النظري المفسر لدور المؤسسات الدولية في إقرار معايير وممارسات رشيدة في الإدارة والتسيير، حيث تشكل المؤسسات الدولية أبرز فواعله.

./ **الفصل الثاني:** يمثل الإطار التحليلي للدراسة، يتناول بالدراسة والتحليل طبيعة العلاقة بين المؤسسات الدولية كأحد فواعل نظام الحكم العالمي، والدولة القومية، وما تطرحه من إشكاليات نظرية تتعلق بالسيادة وحدود التدخل والصلاحيات الممنوحة لها، بالإضافة إلى دراسة وتحليل مختلف المقاربات النظرية المفسرة لدور المؤسسات الدولية، وطبيعة علاقتها مع الكيانات السياسية الممثلة في الدولة القومية ؛ في العنصر الموالي يتطرق الباحث إلى دراسة وتحليل الأسس والمؤشرات المعتمدة من قبل مختلف المؤسسات الدولـية، والموجهة لقياس درجة جودة الحكم المحلي، ومستويات الفساد

في النقطة التالية يتناول الباحث بالدراسة والتحليل: الآليات والوسائل المنهجية المتبعة من جانب مختلف المؤسسات الدولية، في قياس وتصنيف مستويات الحكم الجيد.

./ **الفصل الثالث:** يمثل الإطار التطبيقي للدراسة، والذي تم فيه دراسة نماذج لمؤسسات دولية مهتمة بقضايا تحسين الحكم المحلي ومكافحة الفساد، ممثلة في البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، كمنظمتين حكوميتين، ومنظمة الشفافية الدولية كمنظمة غير حكومية، ليخلص الباحث إلى دراسة مختلف التحديات التي تواجه المؤسسات الدولية، والتي تحد من فعالية دورها في مجالات الحوكمة ومكافحة الفساد.

الفصل الأول: الفساد والحكم

- مقاربة نظرية ومعرفية -

تعد قضايا الفساد وسوء الحكم من المسائل التي تشغل الرأي العام المحلي والعالمي، لما له من اثر مباشر على نوعية الحياة ومستوى التنمية في كثير من المجتمعات، حيث حاولت الكثير من الدراسات والبحوث والحركات الدينية والإصلاحية إيجاد جملة من الحلول والمعالجات الكفيلة بتحديد الداء ووصف الدواء لهذه المشكلة التي تؤرق حياة الناس وتقوض كل جهود ومسيرات البناء والتطوير، وفي سياق هذه الجهود تمت بلورت فكرة ومعطى الحكم الراشد كبديل ناجع وفعال في مكافحة مظاهر الفساد وتنمية وتفعيل الأداء وإنتاج الفعالية وإشباع الحاجات بأحسن الخدمات من خلال تطوير وتجسيد معايير معينة لأجل هذا الهدف، على أن الحكم الراشد لا يقتصر في مفهومه على الإطار المحلي الضيق بل يمتد ليشمل المجال العالمي عبر ترشيد الممارسات العالمية، وتنويع الفاعلين العالميين من اجل إقرار معايير وقواعد عالمية تسمح بتحقيق العدالة على المستوى العالمي وصولا إلى المستوى المحلي.

ومن هذا المنطلق سيعالج الفصل الأول المقاربة المعرفية المفاهيمية المتعلقة بالفساد والحكم، المبحث الأول يعالج ماهية الفساد من حيث مفهومه، الأسباب المشجعة على ظهوره، أشكاله ومظاهره والانعكاسات والنتائج التي يخلفها على الدولة والمجتمع، أما المبحث الثاني فيتناول ماهية الحكم الراشد الوطني، من حيث المفهوم وخلفياته التاريخية وإشكالاته الابستمولوجية، مكوناته وخصائصه المعيارية، وعلاقته بقضايا الديمقراطية والتنمية وحقوق الإنسان ؛ المبحث الثالث يتناول الحكم الراشد العالمي كإطار ضامن ومفسر لطبيعة ودور المؤسسات الدولية في إقرار ممارسات إرشادية عالمية، نتناول فيه مستويات الحكم الراشد من المحلي إلى العالمي، ، مكونات وعمليات الحكم العالمي، وطبيعة الدور المعطى لوكالاته في سياق إدارة القضايا الدولية و انخراطها في السياسة العالمية.

المبحث الأول: ماهية الفســـــاد:

يعتبر الفساد من بين الظواهر القديمة التي عرفتها المجتمعات البشرية، لكنه عرف تطورا في شكله وحجم انتشاره، بحيث أصبح يشكل خطرا حقيقيا وجديا على استقرار وأمـن المجتمعـات ممـا يقوض مؤسسات وقيم الديمقراطية، ويهدد القيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنميـة وحكـم القـانون للخطر، كما أن انتشار الفساد وشيوع الممارسات الفاسدة، يتضمن معنى سوء الحكـم والإدارة، كمـا ينطوي على هدر للطاقات البشرية وضياعا للموارد الحيوية، وإجهاضا لكل مقدرات التنمية في أي بلد ويقلل من إمكان تمتع الناس بالحرية والعدالة.

ومن هذا المنطلق تستدعي طبيعة الموضوع، التطرق بالدراسة والتحليـل، وبإيجـاز لماهيـة ومضامين الفساد، والأسباب المشجعة عليه، والآثار والانعكاسات التي يخلفها على نمط الإدارة والحكم من جهة، ومقدرات البلد وقيم المجتمع من جهة أخرى.

المطلب الأول: مفـــهوم الفـــساد:

أولا: الفـــساد لـــغة: يشتق الفساد لغة من الفعل فَسَدَ، يَفسُدُ، فَسَادًا، والمفسدة ضد المصلحة، فالفساد لغة يعني البُطلان، كما يراد به لغويا: أخذ المال ظلما، و تعني أيضا التلف والجدب[1]، ويفسر الفســاد علميا بمعنى التحلل العضوي للمادة بفعل الجراثيم أو البكتيريا ؛ كمـا جـاء تفسـير معنـى كلمـة Corruption بالانجليزيـة: الـسبب فـي التـغيير و/أو التحـول مـن الصالـح إلـى السيـئ (cause to change fromes good to bad) وتحتمل معاني:عدم النزاهـة dishonest / الأذى wicked /السوء bad / الفساد القابل للرشوة venality.[2]

ثانيا: الفــساد اصطلاحا: تتنوع التعاريف المقدمة للفساد، وفي تقديرنا هذا راجع لاختلاف نظـرة الباحثين للفساد، باختلاف تخصصاتهم العلمية و اتجاهاتهم الفكرية، ولعل أبرزها:

. **تعـريف صاموئيل هنتنغتون *(Huntington)*:**"هو سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفـون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة "[3] ؛

. **تعـريف روبرت كليتغارد *(Robert Klitgaard)*:**" الفـساد هو سوء استعمال الوظيفة العامـة للكسب الخاص عبر التعامـلات غير الرسمية، دليل الأعـمال الفاسدة يتضمن الرشـوة والابتـزاز، محاباة الأقارب و الاحتيال، وضع اليد على المال العام/دفع الرشاوي إلى المسؤولين الحكوميين لقـاء تسريع معاملات تقع ضمن سلطتهم القضائية و الاختلاس، و رغـم ميـل الناس إلى اعتبار الفســاد مسؤولية حكومية إلا أننا نجده في القطاع الخاص، الـذي نجده ينخرط فـي أشكـال الفســاد بشكـل

[1] كلمـات، **كتـاب لسـان العـرب لابـن منظـور: موسـوعة اللغـة العربيـة**، تـاريخ التصـفح: 2009/04/27 http://www.kl28.com/lesanalarab_r.php

[2] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، **الفساد و الإصلاح** . منشورات اتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، 2003 ، ص 28.

[3] صاموئيل هانتنغتون، **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة**، تر:سمية فلو، منشورات دار الساقي، بيروت، 1993، ص77.

يتجاوز الفساد الحكومي"[1] ؛

. **تعريف دانيال كوفمان** ***(D Kofmann):***"هو استغلال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية"[2]
هذا التعريف يتفق في معظمه مع رؤية المؤسسات الدولية:

. **تعريف البنك الدولي*(World Bank):*** "استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من اجل المصلحة الشخصية "[3] ؛

. **تعريف صندوق النقد الدولي*(IMF):*** "هو علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة من الأفراد "[4]

. **تعريف منظمة الشفافية الدولية*(TI):*** "سوء استعمال السلطة من اجل تحصيل ربح أو منفعة خاصة، الأمر الذي يؤثر على اقتصاديات البلدان النامية من حيث تعميق مستويات الفقر المتوافقة مع قصور في الأداء "[5] ؛

. **تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** ***(UNDP):***"هو إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة ،سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس"[6] وعلى هذا الأساس نلاحظ أن اغلب هذه التعاريف تتفق على أن الفساد مرادف لإساءة استعمال السلطة العامة لمنافع شخصية.

في حدود علم الباحث، لا يوجد تعريف دقيق ومتفق عليه لمفهوم الفساد، وهذا ما جعل " اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد" الموقعة في المكسيك (ديسمبر 2003) لا تحتوي على تعريف شامل و دقيق للفساد حيث اقتصرت على اعتماد توصيف خاص لمظاهر الفساد و الأعمال الإجرامية تاركة للـــدول

---

(1) Robert Klitgard , International cooperation against corruption , **Finance &Development**, March 1998, fighting corruption worldwide, World Bank publications, p4.

(2) بلفر آنا ودانيال كوفمان ، **تحسين الشفافية: تجارب أولية وتطبيقات سياسية**، ورقة عمل البنك الدولي حول بحوث السياسة، واشنطن، 2005، ص ص 01-02. تاريخ التصفح: 2009/09/20.
http//www.worldbank.org/wbi/governance

(3) البنك الدولي للإنشاء والتعمير، **الحد من الفساد والتفرقات التحكيمية للدولة.** تقرير عن التنمية في العالم(1997)، مركز الأهرام للترجمة والنشر(مترجماً)، القاهرة، 1997، ص 112.

(4) IMF, **Corruption Around the World**, IMF Working Paper, Washington, 1998, p 08.

(5) Transparency International, **Greater access to official information and containing conflicts of interest, "key to containing corruption".** TI working paper, Berlin/London, 03 December1998, p10.

(6) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم**، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، 1998، ص 02.

الأعضاء في الاتفاقية حرية معالجة أشكال الفساد تبعا لمنظومتها القانونية[1].

بناءا على ما سبق، يمكن تعريف الفساد بأنه " مجموع الممارسات و/أو السلوكيات الغير مشروعة من جانب موظفي القطاع العام، المتمثل أساسا في استغلال وضعهم الوظيفي من اجل تحقيق مكاسب خاصة، بما يصطلح عليه بظاهرة شخصنة الشأن العام، وهو ما يتعارض مع مقاصد الخدمة المدنية، ولعل من الصواب القول بأن الفساد لا يخص المؤسسات الحكومية فقط، بل يمتد إلى مؤسسات القطاع الخاص التي قد تنخرط في مستويات عليا من الفساد، يتخذ الفساد أشكالا متنوعة لعل أبرزها: الرشوة/المحسوبية/ الاختلاس/ الابتزاز/تبييض الأموال/أنشطة الجريمة المنظمة..."

ثالثا: أنواع الفساد: يختلف تصنيف الفساد من باحث لآخر، حسب المقاربة النظرية التي ينطلق منها كل باحث في تحديد مفهوم الفساد، وفي تقديرنا يمكن تمييز ثلاث اتجاهات رئيسية في التصنيف:

أ. من حيث حجم و/أو درجة التأثير: نميز نوعين:

1) الفساد الكبير(الشامل): يتم في مستويات سياسية واقتصادية عليا، يشمل كبار المسؤولين والموظفين في الدولة، إلى جانب المؤسسات الخاصة، يتمثل أساسا في العطاءات و المناقصات العامة الكبيرة، من جانب المقاولات الضخمة و كبرى الشركات الوطنية و الأجنبية، ويشمل صفقات السلاح و التوكيلات التجارية للشركات المتعددة الجنسية...

2) الفساد الصغير: يتم في مستويات سياسية و إدارية دنيا، في إطار المعاملات اليومية، من جانب الموظفين العاديين، يتمثل أساسا في الرشوة و المحسوبية و الوساطة و الاختلاسات... [2]

ب. من حيث النطاق الجغرافي (الانتشار): نميز نوعين أيضا:

1) الفساد العالمي: يتم في بيئة عالمية شديدة التعقيد، كثيفة الترابط، متعددة الفواعل (ما دون/ما فوق الدولة) كأحد الانعكاسات السلبية للعولمة، أبرزها نشاطات الجريمة المنظمة العابرة للحدود.

2) الفساد المحلي: يتم على المستوى الوطني، يتمثل في الممارسات الفاسدة من جانب الموظفين والخواص في مؤسسات القطاع العام و الخاص.

ج. من حيث الخطورة (الانعكاسات): نميز ثلاث أنواع:

[1] داود خير الله ، "الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها" **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص68.

[2] محمود عبد الفضيل، "الفساد وتداعياته في الوطن العربي"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 243، مارس 1999، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت. ص ص 04-05.

1) **الفساد العرضي:** يكون فعلا فرديا مؤقتا، من طرف شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص.

2) **الفساد المؤسسي:** يميز مؤسسة أو قطاعا معينا من قطاعات الدولة، بما يؤدي إلى إختلالات وظيفية تميز طبيعة الأداء العام.

3) **الفساد المنظم:** يتخلل جسم المجتمع كاملا وهو أخطر أنواع الفساد حيث يدمر منظومته الاجتماعية القيمية[1].

إذن تتعدد مستويات الفساد من حيث نطاقه ودرجة خطورته، من المستوى الفردي إلى المحلي وصولا إلى المستوى العالمي، وبالتالي يمكن القول بأن محاولة دراسة هذه الظاهرة وتحليل نتائجها تستدعي الوقوف على مظاهرها والكشف عن أسبابها.

المطلب الثاني: أنماط الفساد:

يتمظهر الفساد في شكل خمسة أنماط رئيسية، على قدر كبير من التعقيد والترابط بحيث يصعب على دارسي ومتتبعي هذه الظاهرة، الفصل بينها، تتمثل أساسا في: الفساد السياسي/الإداري/الاقتصادي /المجتمعي/العالمي (المعولم)، نستعرضها بشيء من الإيجاز:

أولا الفساد السياسي: يعرف الفساد السياسي بمعناه الأوسع بأنه إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية)، من جانب موظفي الإدارة العامة والمسئولين الحكوميين، لأهداف غير مشروعة، بطريقة سرية لتحقيق مكاسب شخصية، حيث يرى"براسز H.A. Brasz" في مؤلفه "سوسيولوجيا الفساد" **:"** إن الفساد السياسي مرادف للقوة التعسفية، التي يطلق عليها مصطلح(Abuse of power) أي إساءة استخدام السلطة من خلال ممارسة الوظيفة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية، إلا أن الغرض من ممارسة السلطة ليس تحقيق المصلحة العامة كما تنص عليها القوانين الرسمية، بل خدمة المصلحة الخاصة"[2] ، فيما يعتبره "ص.هنتنغتون" بأنه الوسيلة التي من خلالها نقيس مدى غياب المؤسساتية السياسية الفاعلة وبالتالي درجة التنمية السياسية[3] ؛ تتمثل صور هذا النمط في :

. فساد المســؤولين الكــبار(فساد القمة Top-corruption) يحدث على أعــلى مستويات في الحكومة، يشمل برامــج و مشروعات حكومية رئيسية، حيث يدمر كبار المسؤولين الفاسدين خيارات القطــاع العــام، مقابل الحــصول على أجور كبيرة لهم، من خلال المبالغ التي تدفعها كبرى الشركات الخاصة

---

[1] الأخضر عزي، غانم جلطي، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد (إسقاط على التجربة الجزائرية)، **المجلة الالكترونية: علوم إنسانية**، العدد 21 مارس 2005، ص4، تاريخ التصفح 2006/10/12:

http//www.uluminsania.com

[3] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص 89.

[4] صاموئيل هانتنغتون، مرجع سبق ذكره ، ص78.

لقاء الحصول على عقود وامتيازات خاصة، إضافة إلى العوائد المحصل عليها من وضع اليد على المال العام كالاختلاسات وعمليات غسيل الأموال... [1] ؛

. فساد النظام السياسي الذي يتخذ عدة أشكال أبرزها فساد الأنظمة الانتخابية الممثل في تزوير الانتخابات، شراء النفوذ السياسي و شراء الأصوات، وتمويل الحملات السياسية الانتخابية { القائمة على صفقات تبادل نفعية بين السياسيين و لوبيات المصالح } ، فساد الأحزاب السياسية من خلال تحول العمل السياسي المبني على الرأي والرأي الآخر إلى صفقة سياسية تختفي كل أشكال المعارضة من المشهد السياسي، كذلك فساد التمثيل الذي يميز المجتمعات المنقسمة[2]، فساد السلطات التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية، من خلال لجوء أعضاء هذه الهيئات إلى استغلال الامتيازات الممنوحة لهم بحكم وظيفتهم كالنفوذ، الحصانة .... [3]. (أنظر الجدول رقم 01 في الصفحة 13)

ثانيا الفساد الإداري: يعرف الفساد الإداري حسب "جوزيف ناي (Joseph Nye) بأنه "سلوك الموظف العام* المخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية (مثل العائلة، القرابة، الصداقة) أو الاستفادة المادية، أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي والذي يدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم وكذلك يشمل سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة " [4]، تتجلى ابرز مظاهر هذا النمط في:

. الرشوة(Bribery): طبقا للمفهوم القانوني هي جريمة تفترض وجود طرفين هما الراشي (من يدفع أموالا لقاء مصلحة معينة)، والمرتشي (من يقبض أموالا لقاء تسريع معاملات، أو قضاء مصالح تقع ضمن سلطته القانونية)، وتعد الرشوة من ابرز أشكال الفساد الإداري الذي يؤدي إلى تعطيل

[1] سوزان– روزا كرمان ، **الفساد و الحكم: الأسباب، العواقب و الإصلاح** ، تر: فؤاد سروجي ، دار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان 2003 ، ص59. **وتحدد « S.R.Ackerman » أربع حالات محورية لأشكال الحكومات الفاسدة وهي: حكومة النهب، حكومة الاحتكار الثنائي، الحكومة المدارة من قبل المافيا، حكومة التنافس، لتفاصيل أوفر راجع:** نفس المرجع في الصفحات:205_224.

[2] نفس المرجع ص ص 228_247.

[3] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص ص 97_99.

* **يعرف الموظف العام بأنه كل من يعمل في إحدى المؤسسات العامة بصفة مستمرة و دائمة، وبما تملي عليه أحكام تأسيسها ولوائحها، مستهدفا تحقيق مصالح هذه المؤسسة وأهدافها، سعيا لتحقيق الرضا العام. انظر:**

صلاح فهمي محمود، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.** المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 17.

[4] نفس المرجع (صلاح فهمي محمود)، ص 26 .

مصالح فئات واسعة من المجتمع، أو إنتاج نخب غير كفؤة أو غير جديرة بتقلد مسؤوليات سامية في الدولة وهذا ينتج انعكاسات خطيرة على إدارة شؤون الدولة والمجتمع* ؛

. المحاباة والمحسوبية (Nepotism & Favoritism): يتحقق الركن المادي لهذه الجريمة بقيام الجاني بتقديم خدمات وقضاء مصالح و إعطاء امتيازات لأطراف معينة بدون وجه حق على أساس الروابط الضيقة من قبيل العائلة، العشيرة، الحزب، وليس على أساس مبدأ الجدارة و الاستحقاق[1] ؛

. الاحتيال والنفوذ (Fraud & powerful) : يعد الاحتيال من الجرائم طبقا للمفهوم القانوني، بشرط توافر الركن المادي لاستعمال الطرق الاحتيالية التي أبرزها التهرب الضريبي، السطو على المال العام، استغلال أموال المساعدات الإنسانية ... أما النفوذ فهو استغلال المنصب أو الوظيفة العامة لتمكين الغير من الحصول على خدمات أو امتيازات خاصة في مقابل مادي أو خدماتي معين، ومن أشكال الفساد الإداري نذكر: الواسطة، الاختلاس، الإهمال، التعسف في استعمال الممتلكات...

ثالثا الفساد الاقتصادي و المالي: نشير في البداية، وقبل الحديث عن مظاهره، إلى فرضية مهمة تتعلق بطبيعة العلاقة بين الفساد الاقتصادي والفقر، حيث أثبتت الدراسات والتقارير الصادرة عن خبراء اقتصاديين وماليين مثل: البروفيسور"ديفيد.جولدDavid Gold" أستاذ العلاقات الدولية بجامعة بتسبرج، والدكتور"خوزيه امارو ريسي José Amaro Reese" الأستاذ المساعد للعلوم السياسية في جامعة سييتون هول (الخبيران لدى البنك الدولي) في دراسة عن أثر الفساد الاقتصادي على الدول النامية أن أكثر الدول فسادا في العالم هي أشدها فقرا، بما يؤدي إلى اتخاذ قرارات اقتصادية خاطئة وغير مدروسة، وبذلك تسود الفوضى والنزاعات، كنتيجة منطقية لانعدام العدالة في توزيع الناتج الاقتصادي[2]، أبرز مظاهر هذا النمط تتجلى حسب "روزا كرمان"من خلال تحليل طبيعة العلاقة بين الدولة (القطاع العام) والشركات الخاصة (القطاع الخاص)، لتخلص إلى توصيف الحالة من خلال الأشكال التالية:

* تتعدد دوافع هذا السلوك من جانب الطرفين و لعل أبرزها: تدني رواتب الموظفين الحكوميين، العراقيل البيروقراطية التي تؤدي إلى تعطيل المصالح وتأخير الصفقات، تخفيض أعباء الضرائب والرسوم الجمركية والقيود التنظيمية... هنا تعمل الرشاوي كحوافز بديلة للموظفين الحكوميين وكعامل لتقليل النفقات وربح الوقت للمتعاملين والخواص. انظر: سوزان– روزا كرمان، مرجع سبق ذكره، ص ص 40–49.

(1) بودليو سليم ، الوقاية من الفساد و مكافحته وفقا للقانون الجزائري ، **الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج2، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس– سطيف– يومي 08–2007/04/09، ص44.

(2) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص 77.

. المدفوعـــات التي تـــوازن بين العرض والطلب، حيث تقوم الحكومات بعرض بضائـــع وخدمـــات مجانية أو بيعها بأسعار أقل من مثـــيلتـــها في الأسواق، وهنا تنشأ ثنائيـــة الأسعار: سعـــر حكومـــي منخفض يقابله سعر أعلى في السوق، هنا تعمد الشركات إلى تمرير دفعات من الرشاوي للمسؤولين لقاء تسهيل وصولهم إلى تلك البضائع متدنية السعر ؛

. الرشاوي كحوافز للبيروقراطيين لتلقي دفعات، من أجل تفادي التأخير ؛

. رشاوي لتخفيض تكاليف البرامج التنظيمية الحكومية، والضرائب والرسوم الجمركية ؛

. الجريمة المنظمة والفساد، حيث يعمد المتورطون في نشاطات غير قانونية، إلى تأمين أعمالهم من خلال رشوة الشرطة والسياسيين والقضاة، أو السيطرة على الأجهزة الحكومية في أكثر الحالات تطرفا، من خلال آلية الإفساد والتخويف والترهيب، وهنا تأتي الرشاوي لتسمح بالأنشطة الإجرامية ؛

. فساد المسؤولين الكبار، من خلال المبالغ التي تدفع للحصول على عقود رئيسية وامتيازات، من جانب الشركات، خاصة المتعددة الجنسيات[1]، ومن خلال هذه النماذج نلاحظ أن آلية العمولة (الرشوة) أهم ما يميز هذا النمط، خاصة من جانب الشركات المتعددة الجنسية، التي نجدها تنخرط في مستويات مرتفعة من الفساد، خاصة في مجالات التجارة بالأسلحة، حيث يشير تقرير لصندوق النقد الدولي أن: "الفساد في العالم يرتبط بنوعية البيروقراطية في كل دولة ومستوى أجور القطاع العام وسلطة حكم القانون وتوفر المصادر الطبيعية ودرجة المنافسة الاقتصادية. ثم ينتقل بعد ذلك التقرير ليشير إلى أن منتجي الأسلحة في العالم يلجؤون إلى تقديم عمولات (غير قانونية) لأجل كسب العقود في كثير من البلدان وحتى في بلدانهم. ويقدر خبراء الصندوق أن هنالك أكثر من (15%) من عوائد صفقات التسلح تذهب لتغطية هذه العمولات"[2] ؛

. أنشطة شبكات الجريمة المنظمة، التي أصبحت قوة اقتصادية ومالية تستطيع التأثير على اقتصاديات دول معينة، من خلال شبكات المخدرات وغسيل الأموال ورشوة المسؤولين الحكوميين أو ابتزازهم لضمان حرية نشاطاتهم.

أما الفساد المالي فيتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية، المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات

[1] سوزان– روزا كرمان ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 31_78.

[2] Sanjeev Gupta & others, **corruption & military spending.** IMF Working Paper, Washington, Feb 2000, pp 2-4.

والمؤسسات العامة، والشركات العامة التابعة لها مثل: الرشـــاوى والاختلاس والتهــرب الضريبي وتخصيص الأراضي والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية... [1]؛

رابعا الفساد المجتمعي والأخلاقي: تتمثل صور هذا النمط في:

. الانحرافات الأخلاقية والسلوكية من جانب الموظفين، كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو أن يجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن إدارته، أو أن يستغل السلطة لتحقيق المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى (المحاباة الشخصية) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة [2]، على أن هذه الفضائح الأخلاقية لا تمس الموظفين العاديين فقط، بل تمتد إلى كبار المسؤولين الحكوميين، مما يؤثر على آراء الرأي العام واستغلال ذلك إما لتمرير أغراض شخصية وإما تجاهلاً للرأي العام وفي كلتا الحالتين نرى فساداً اجتماعياً يلقي بظلاله على الواقع السياسي لتلك الدول[3] ؛

. بروز شبكات الرقيق والمتاجرة بالبشر، حيث ورد في تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 1999 أن العولمة تتيح فرصا جديدة لعصابات الجريمة المنظمة، باستغلال فرص انفتاح الحدود (ليس بمفهومها السياسي فقط)، وضغوط الفقر، والصور النمطية للدعاية الغربية من أجل استغلال الفئات الدنيا (أغلبهم من الجنس الأنثوي+ الأطفال) في أعمال غير إنسانية كالدعارة وصناعة الجنس والاتجار بالمخدرات... [4].

– تقدم لنا "س.ر.اكرمان" توصيفا آخر لهذا النمط من الفساد من خلال إعطائه بعدا حضاريا يتجاوز نطاق الفرد والمجتمع، حيث تعتبر الرشاوي وإعطاء الهدايا والهبات، ومسائل الائتمان/الثقة * والسمعة والتعهدات المتبادلة، التي ينظر إليها على أنها سلوكيات فاسدة، قد تعطيه أطراف أخرى صفة الشرعية، كاعتبار الرشوة هدية، لكن تعريف التصرف المقبول قد يتغير في اللحظة التي يدرك فيها الناس حجـــم التكاليف التي قـــد يتكبدونـــها، كنتيجة لسكوتهم عـــن الدفعات الـــتي يقبضها السياسيون

---

(1) عربي السيد ، **الفساد بكل المعاني والكلمات**، المجلة الالكترونية: مدونات مكتوب، عدد أفريل 2008، تاريخ التصفح: 2008/05/03 http ://nam.maktoobblog.com/734843/htm

(2) نفس المرجع.

(3) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص58.

(4) نفس المرجع ، ص ص 58، 62.

* إن النقص في كفاءة وشرعية الدولة{ الحكومة} يجعل الناس لا يثقـــون فيها لحل خلافاتهم فيشرعون في البحث عن بدائل كالروابط الشخصية، مثل عـــلاقـــات القرابة وروابط العمل والصداقة، وهو ما يبرر اللجوء إلى خدمات الحماية الخاصة مثل المافيا، انظر: سوزان_ روزا كرمان ، مرجع سبق ذكره ، ص 168.

والموظفون المدنيون. [1]

خامسا الفساد العالمي (المعولم): تحولت الجريمة المنظمة من مشكلة قانون ونظام محلية إلى ظاهرة عالمية لا تشكل مشكلة للحكم العالمي فحسب، بل تتحدى المكونات النظرية لتصورات وأنماط السياسة العالمية، كأحد النتائج المنطقية لأطروحات العولمة: "إن الأبعاد الرئيسية للعولمة – ضغط الزمن والمسافة، وبروز نظام تجاري عالمي، وتطوير نظام مالي عالمي، وثورة الاتصالات وثورة المعلومات – قد عادت جميعها بالنفع على الجريمة المنظمة بقدر ما عادت بالنفع على الأعمال المشروعة"[2] ، من جانب آخر يرى "بيتر ويلتس Peter Willetts" بأن: " الأسلوب الذي تستخدمه العولمة في تبديل طبيعة السيادة وطريقة أداء الحكومات.(بحيث) أصبحت العمليات التي تمارسها الجماعات الإجرامية... عمليات معقدة تنتشر فوق مناطق جغرافية واسعة، لأن التطور في الاتصالات جعل انتقال الأشخاص والأموال والأسلحة والأفكار خارج الحدود الوطنية أكثر سهولة، وجعل محاولات الحكومات السيطرة على مثل هذه النشاطات بالتالي، أكثر صعوبة "[3] ومن مظاهره:

. الاتجار بالمخدرات، التي أصبحت مصدرا مهما للدخل بالنسبة لبعض الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات، أو حتى لسد العجز في بعض موازنات بعض الدول، مع ما يتبعه من أنشطة تبييض الأموال، واختراق القوى الحكومية، خاصة التفاوت بين سن القوانين الرادعة وتطبيقها (بمعنى فساد الجسم القضائي) [4] ؛

. الاتجار بالبشر، حيث يقدر عدد الضحايا سنويا بـــ 600–800 ألف غالبيتهم من النساء والأطفال من أجل استعمالهم في أنشطة غير إنسانية كالبغاء والسخرة والأعمال المنزلية وحتى العسكرية غالبيتهم من مناطق النزاعات التي ينعدم فيها الأمن بمفهومه الشامل والمعاصر (الأمن الإنساني) يضاف إليها مشاكل الهجرة الغير شرعية، إذا علمنا أن أغلب حالاتها تدار من قبل منظمات خاصة في التهريب والمتاجرة بالبشر[5] ؛

. التجارة بالأسلحة التي توسعت وزاد نشاطها، بفعل تزايد حدة وحجم النزاعات الـــدولية والحـــروب

[1] سوزان_ روزا كرمان ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 200،167 .

[2] فيل وليامز،" الجريمة المتخطية للحدود الوطنية و الفساد"، **قضايا في السياسة العالمية**. تحرير: برايان وايت وريتشارد ليتل ومايكل سميث، ترجمة و نشر مركز الخليج للأبحاث، دبي،2004، ص 310 .

[3] بيتر ويلتس، "الأطراف المتخطية للحدود الوطنية و المنظمات الدولية في السياسة العالمية"، **عولمة السياسة العالمية**. تحرير: جون بيليس و ستيف سميث، ترجمة و نشر مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004، ص ص 622،621.

[4] داود خير الله، مرجع سبق ذكره، ص ص72،71.

[5] نفس المرجع، ص ص 75،74، نقلا عن :

Press Release, « **Human Trafficking : A Modern Form of Slavery** » , The White House Office of the Press Secretary,16 July 2004, visited by : 29/03/2009 http://usinfo.state.gov/gi/archive2004jul27-313580.html

الأهلية خاصة بعد الحرب الباردة، حيث أصبح الاتجار غير المشروع بالسلاح يمثل تهديدا عالميا لسيادة الدول من جانب الحركات المسلحة وبنى الجريمة المنظمة، التي تجسد القوة غير المشروعة في المجتمع، ويمكنها تحدي سلطة الدولة وقدراتها ؛ باختصار تتنوع أنشطة شبكات الجريمة المنظمة، من ترويج المنتجات المحظورة كالمخدرات أو تهريب السلع والبضائع كالسيارات أو انتهاك قيود التصدير على بعض السلع كالتحف الفنية والأثرية والأسلحة والمواد النووية والملكية الفكرية أو انتهاك قوانين التنقل أو الهجرة (الهجرة غير الشرعية) كل هذه الأنشطة هدفها السعي لتحقيق الأرباح[1].

المطلب الثالث: **أسباب الفساد**:

تتعدد الأسباب والدوافع نحو انتهاج سلوك الفساد، التي نجدها مترابطة مع شيء من التعقيد* بحيث يصعب تفكيكها أو دراستها كل على حدة، يمكن تقسيمها إلى:

أولا الأسباب السياسية: وهي متنوعة أبرزها:

. ضعف المشاركة السياسية (غياب نظام ديمقراطي مشاركاتي قائم على التعددية الانتخابية الحرة والنزيهة والمنتظمة القادرة على إنتاج مؤسسات تمثيلية فاعلة)، مما أدى إلى تهميش دور ومشاركة الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة مما أنتج صراعا عنيفا حول السلطة أخذ شكل نزاعات مسلحة في بعض الدول ؛

. فساد القمة (المسؤولين الكبار) من خلال استغلال المناصب الحكومية لأغراض شخصية، عبر ممارسة النفوذ للحصول على المال العام ؛

. انتهاك سلطة القوانين وعدم تنفيذها، واللامبالاة من طرف رجال الشرطة والجهاز القضائي، الذي نجده أحيانا متورطا في قضايا الفساد[2] ؛

. البنى الحكومية المتناحـــرة، يضاف إليها تركيز السلطة بيد صناع القرار، معناه غياب قنوات التواصل والحوار بين الحكام والمحكومين حول قضايا صنع السياسة العامة ؛

. ضعف الأنظمة الانتخابية، وكلفة حملات تمويلها + غياب الرقابة الكافية للحد من الرشا أو التبرع لحملات تموينها، وهذا ما يوضحه الجدول التالي، والذي يشرح أشكال الفساد المرتبط بالمال والسياسة:

---

[1] فيل وليامز، مرجع سبق ذكره، ص ص 315،316.

[2] زرارقة فيروز،" الفساد في المجتمع الجزائري و إستراتيجية الحد منه"، **الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي،** ج2، مرجع سبق ذكره، ص86.

*وضع " روبرت كليتغارد" معادلة الفساد والتي تعني أن الفساد يحدث متى توفرت أركان هذه المعادلة:

C (Corruption) = M (Monopoly) + D (Discretion) − A (Accountability)

أي: الفساد = الاحتكار + حرية التصرف – المساءلة ؛ انظر: سامح فوزي، " الحوكمة"، **مجلة مفاهيم**، العدد10، أكتوبر 2005، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، القاهرة.

الجدول رقم *01*: الأنواع الرئيسية للفساد المتعلق بالمال والسياسة

النوع	المجموعة الفاعلة المعرضة للفساد	الوصف
إنفاق غير مشروع، بما في ذلك شراء الأصوات	الناخبون ومسؤولي الانتخابات	قد يقوم حزب سياسي لمرشح بصورة مباشرة أو غير مباشرة برشوة الناخبين ومسؤولي الانتخابات.كبديل فقد يوفرون لجمهور الناخبين أنواع مختلفة من الحوافز (الهدايا، أو الأغذية، أو الكحوليات، أو حتى فرص عمل قصيرة الأجل).
التمويل من مصادر مشروعة وغير مشروعة	المرشحين والأحزاب السياسية	قد يقبل حزب سياسيي أو مرشح أموال من الجريمة المنظمة، أو الجماعات الإرهابية، أو الحكومات الأجنبية. ويجوز أن تشكل هذه المجموعات الأحزاب السياسية الخاصة بها.
بيع التعيينات، أو التكريم، أو الوصول إلى المعلومات	الموظفين العموميين والمرشحين	قد يحصل المساهمون على مكافآت في شكل اختيارات الوظائف، أو التعيينات (على مستوى السفراء أو مستوى الوزراء أو المستوى القضائي)، أو الأوسمة، أو الألقاب، ويمكن أيضا استخدام المال في شراء مقعد أو ترشيح
إساءة استخدام موارد الدولة	القطاع العام، والأحزاب المعارضة، والمرشحين	قد تستخدم بكثافة بعض موارد الدولة، مثل الأموال والبنية التحتية التي تكون متاحة أمام أصحاب المناصب. وعلاوة على ذلك، فيمكن للحزب السياسي أو المرشح الاستيلاء على موارد الدولة من خلال التوجيه غير المأذون به للإنفاق العام إلى شركات، أو منظمات، أو أفراد.
الإثراء الشخصي	المرشحين، والسياسيين، والأحزاب السياسية	قد يكون مطلوبا من المرشحين الإسهام بشكل كبير في تمويل انتخابات الحزب وأيضا دفع ثمن حملاتهم الانتخابية الفردية. ويمكن أن يدفعوا للحملة المقبلة عن طريق أخذ عمولات من العطاءات العامة وقبول الرشاوى ويجوز للمرشحين أيضا دفع مصروف الجيب المطلوب لحملة الحزب الخاص بهم.
طلب المساهمة من موظفي الخدمة العامة	موظفي الخدمة العامة والقطاع العام	قد يفرض حزب سياسي أو مرشح في حاجة إلى المال ضرائب على أصحاب المناصب، سواء العموميين أو المنتخبين. وفي بعض الأنظمة يمكن للحزب السياسي أيضا إجبار الموظفين العموميين أن يصبحوا أعضاء في الحزب وبعد ذلك ينتزع مبالغ من رواتبهم من أجل بعض نفقات الحزب.
الأنشطة التي تنتهك تنظيمات التمويل السياسي	الأحزاب السياسية والمرشحين	قد يقبل حزب سياسي أو مرشح هبات مقدمة من جهات محظورة أو الإنفاق أكثر من الحد القانوني المصرح به. وانتهاكات متطلبات الكشف مثل المحاسبة غير الدقيقة أو التقارير، أو عدم وجود موارد مالية شفافة، وكثيرا ما تكون السبب في فضائح سياسية.
التبرعات من أجل المصالح، أو العقود، أو الترخيصات، أو تغيير السياسة	القطاع الخاص	أحد دوافع التبرعات السياسية لحزب سياسي أو مرشح هي إمكانية الدفع في شكل ترخيصات وعقود حكومية. وقد تعطى الهبات أيضا لتغيير السياسة الحكومية أو التشريعات لصالح اهتمامات مجموعة معينة.
إجبار القطاع الخاص على "الدفع للحماية"	القطاع الخاص	الابتزاز، وعلى سبيل المثال الضرائب والتفتيش الجمركي لإجبار المؤسسات على تسليم جزء من أرباحها إلى الحزب السياسي.

.../...

النوع	المجموعة الفاعلة المعرضة للفساد	الوصف
الحد من إمكانية أحزاب المعارضة في الحصول على التمويل.	أحزاب المعارضة والمرشحين	قد تعوق الأنظمة الاستبدادية مع النظام الاقتصادي الميراثي والقمع السياسي بشكل خطير الموارد المالية المتاحة لأحزاب المعارضة

المصدر: كيفين كاساس ومارسين واليكي وجيفري كارلسون، **النزاهة السياسية والفساد: منظور دولي.** نقلا عن (مع تغييرات طفيفة) واليكلي (2004)، ص: 20. تاريخ التصفح: 2009/04/26
http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/political-integrity-introduction_arabic.pf

. الإفراط في التنافس بين الفئات السياسية وجماعات المصالح على موارد الدولة ؛

. لامبالاة الناخب، وضعف الفعالية المدنية وعدم وجود إعلام حر ومستقل وهادف ؛

. السيطرة على مؤسسات الدولة من قبل المصالح المالية.[1]

ثانيا الأسباب الاقتصادية: تتمثل في:

. انخفاض رواتب الموظفين الحكوميين، التي تشكل حافزا نحو تعاطي الرشا أو الاختلاس ؛

. طبيعة العلاقة بين مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص والمواطنين، من خلال رزمة الحوافز في التعاملات (الرشوة، المحاباة، الابتزاز...) نظير تسريع معاملات أو الحصول على امتيازات ؛

. التزايد الطردي للفساد المتزامن مع عملية التحديث في المجتمع، في ظل التحول الاقتصادي وعمليات الخصخصة التي رافقتها إختلالات بنيوية ووظيفية في عمل المؤسسات الاقتصادية كنتيجة منطقية لضعف الرقابة والمحاسبة المؤسساتية التي أفرزت ممارسات فاسدة من قبيل الاختلاسات والنهب وغسيل الأموال والتهرب الضريبي[2]، إضافة إلى عمليات استثمار كبيرة للأموال العامة في مشاريع ليست ذات جدوى اقتصادية.

ثالثا الأسباب الاجتماعية: أبرزها:

. الفقر وتدني المستوى المعيشي، وما يرافقه من ضغوط مادية ونفسية تشكل حافزا ومبررا للسلوكيات الفاسدة، حيث يعتبر "جاكوب فان كلافيرن Jacob.V.Lavergne " في مقالة له بعنوان (مفهوم الفساد) بأن: " الموظف الحكومي الفاسد ينظر إلى وظيفته العامة على أنها عمل تجاري، ويسعى في الحالة القصوى إلى الوصول إلى الحد الأقصى للدخل الذي يستطيع الحصول عليه، وتصبح الوظيفة بعد ذلك "وحدة لتحقيق الحد الأقصى" ولن يتوقف حجم دخله بعد ذلك على التقييم الأخلاقي لفائدته للصالح العام، بل تحديدا على حالة السوق و مواهبه في إيجاد نقطة الحد الأقصى على منحنى طلب الجمهور"[3]؛

. سيطرة القيم الثقافية السلبية في المعاملات والروابط والعلاقات، مثل المحاباة في الوظائف

[1] نفس المرجع ، ص03.

[2] زرارقة فيروز، مرجع سبق ذكره، ص ص85،86.

[3] كيفين كاساس ومارسين واليكي وجيفري كارلسون، مرجع سبق ذكره، ص 02.

والمسؤوليات، التي لا تقوم على أساس الجدارة والاستحقاق بل تبعا لقيم العائلة الممتدة ؛

. النخب الأنانية المنغلقة وشبكات المعارف، وانتشار الأمية، وعدم الاهتمام بالأحداث السياسية أو الاقتصادية، وعدم قابلية الرأي العام على انتقاء الخيارات السياسية أو الاقتصادية بفاعلية.

رابعا التطورات المعلوماتية والتقنية: عبر:

. استثمار التقانة وسرعة انتقال المعلومات وكثافة الاتصالات أفرزت حالات الفساد والتزوير والاحتيال ضمن آليات وسائل الاتصال كالانترنيت، حيث قدر الخبراء خسائرها بملايين الدولارات الأمريكية خاصة بطاقات الائتمان مع ما يتبعها من اختراق للنظام المصرفي، كما أن استحداث أنظمة التجارة الالكترونية، وتطوير التعاملات المالية وتنظيم تدفقات حركة الأموال وانفتاح الأسواق المالية العالمية وقابلية العملة للتحويل مع إلغاء الرقابة على الصرف تبقى محفوفة بالمخاطر، لأنه من وجهة نظر صندوق النقد الدولي (IMF) هذه الإجراءات قد تزيد من فتح قنوات إضافية لعمليات غسيل الأموال ؛

. حالات اختراق أنظمة اتصالات خاصة، عادة ما تكون لمؤسسات رسمية أو أمنية أو عسكرية (القرصنة أو الجوسسة الالكترونية) من اجل الكشف عن أسرار اقتصادية أو عسكرية تعرض أمنها القومي لخطر (الإنكشافية) كما تعرض أنظمتها الالكترونية لعمليات تخريبية مكلفة ماديا، وهذا ما جعل دولا كفرنسا تطالب بالتنظيم الحكومي لشبكة الإنترنت بهدف محاربة جرائم الاحتيال والتخريب وغسل العملة والتجسس الإليكتروني[1]، على أن الاستفادة من تكنولوجيات الإعلام و الاتصال امتدت لتطال الأنظمة الانتخابية، فيما يعرف اليوم بالتصويت الالكتروني، (كشكل من أشكال الديمقراطية الالكترونية)، مع إمكانية تزوير نتائجها + إمكانية شراء أصوات الناخبين، رغم تطمينات القائمين عليه بأنه نظام آمن وفعال وهو ما يستدعي تطوير نظم الحماية والرقابة و تدعيم إجراءات الشفافية. [2]

المطلب الرابع: نتائج الفساد:

ينطوي الفـــساد عـــلى نتائج خطيرة تضر الدول والمجتمعات، وهذا ما يستدعي ضرورة تضافر الجهود الوطنية والدولية من اجل مكافحته، ومن خلال دراسة الانعكاسات السلبية للفساد، نسعى لبيان حجم و درجة خطورة هذه الظاهرة على كيان الدولة كمؤسسات وأفراد، باعتباره مدخلا مهما نحو معرفة مفهوم الحـــكم الـــراشد كـــبديل ناجع لـــمـــواجهة انعكاساته، ومعالجة آثاره المدمرة لكيان الدولة والمجتمع:

---

[1] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص ص 112،120.

[2] نفس المرجع، ص ص 120،121.

أولا على الصعيد السياسي: يقوض الفساد دعائم وأسس النظام الديمقراطي من ناحية:

أ. إعاقة القدرة المؤسساتية للحكومة عبر إضعاف أدائها وإهمال إجراءاتها التنظيمية، من خلال التسيير اللاعقلاني للموارد والزمن، كما يؤدي من ناحية أخرى إلى نسف مشروعية الحكومة (المشروعية بالأداء) من خلال ضعف الأداء وضآلة حجم الانجازات، كما تقل – في ظل نظام حكم فاسد – مؤشرات حقوق الإنسان (الحقوق السياسية و المدنية) خاصة ما تعلق بتجسيد قيم المشاركة السياسية في صناعة السياسات العامة واتخاذ القرارات و تفعيل آليات الرقابة والمحاسبة والشفافية على الأعمال الحكومية وتحد من حرية تدفق المعلومات حول البرامج الحكومية التنموية، من أجل تقييم الأداء ؛

ب. يؤدي فساد الأنظمة الانتخابية، إلى إنتاج سلطات تشريعية و تنفيذية غير شرعية، وبالتالي تنعدم أدوات الرقابة والمساءلة والشفافية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما يشوه طبيعة التمثيل البرلماني ودوره في تشريع القوانين والمساهمة في عملية صنع السياسة العامة بإنتاج نخب فاسدة ؛

ج. يقوض الفساد أسس ودعائم دولة الحق والقانون، عبر إضعاف و تشويه السلطة القضائية، كما أن الفساد في الإدارة العامة ينجر عنه ضعف الأداء وتعميق الممارسات البيروقراطية وعدم العدالة في توزيع الخدمات، باختصار يعبر الفساد على ما يصطلح عليه في أدبيات الحكم الراشد **بسوء الحكم (Bad Governance)** المنتج لازمات النظام السياسي خاصة (عدم الاستقرار السياسي) المفضي – كنتيجة منطقية – إلى حالة **الدولة الفاشلة***.

ثانيا على الصعيد الاقتصادي: يؤثر الفساد حسب "روبرت كليتجارد" بصورة سلبية على جهود التنمية وهو ما يسهم في إعطاء الأفضلية للمنتجين غير الأكفاء، وتسرب الدخل من خزائن الدولة إلى الجيوب الخاصة فضلاً عن إسهام الفساد بطريقة مباشرة، في زعزعة الثقة بالحكومة، وإهدار الطاقات البشرية، واستنزاف الموارد الطبيعية[2]، وهذه أبرز النتائج:

أ. الفساد والاستثمار الحكومي، فالفساد يخفض حوافز الاستثمار والنمو الاقتصادي ويغير من

---

* يعبر هذا المفهوم عن الدول التي تعيش حالة عدم استقرار سياسي التي تعبر عن مظاهر التخلف السياسي كما عبر عنها (لوسيان باي وصموئيل هنتنغتون) المنتجة لازمات { الهوية+التوزيع+التغلغل+المشاركة+ عدم الاستقرار السياسي}، تترجم في شكل نزاعات وحروب أهلية تكون لها انعكاسات خطيرة على منظومتها السياسية والأمنية (زيادة حجم التهديدات والمخاطر حسب منطق الأمن الإنساني) بما يؤدي في المستقبل القريب إلى انتفاء سلطة الدولة أو انشطارها .

[2] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص 187، نقلا عن: روبرت كليتجارد، **السيطرة على الفساد (Controlling Corruption)** ، تر:علي حسين عجاج، دار البشر للنشر والتوزيع، عمان، 1994، ص70.

هيكل الإنفاق الحكومـــي، ويؤدي إلى تخفيض معدل الإنفاق على الخدمات العامة كالتعليم والصحة أي تخفيض الإيرادات الحكومية[1]، وهو ما يقلص من حجم ونوعية الأداء الحكومي، من خلال فساد المسؤولين الحكوميين وموظفي الإدارة العامة التي تجعل الفساد بمثابة ضريبة على الدخل وتحصل على هامش من الأموال كجزء من زيادة الإنفاق الحكومي وتحويل هيكل الإنفاق الحكومي إلى تلك المجالات التي يمكن حصول الرشاوى فيها بقدر أكبر من الكفـــاءة، وهذا يؤدي إلى نفي معايير الكفاءة المؤسساتية كانعدام الاستقرار السياسي، تعميق الممارسات البيروقراطية، إنتاج أنظمة تشريعية وقضائية ضعيفة... [2]؛

ب. عدم وجود رشادة (عقلانية) اقتصادية، تحمل رؤية إستراتيجية واضحة وهادفة، تتجلى من خلال إنفاق أو تخصيص أغلفة مالية معتبرة، في مشاريع غير مدروسة أو ليست ذات جدوى اقتصادية، من خلال الاستثمارات الضخمة التي يصعب تقدير كلفتها، ما يوفر للمسؤولين الفاسدين هامش كبير للاستفادة من ريع الفساد(رشاوي ودفعات الشركات الكبرى المحلية والأجنبية لقاء عقود الانجاز) وهكذا ينتهي المشروع بكلفة مالية ضخمة لا تعكس حقيقة تكلفته، مع عيوب في الانجاز تستدعي صيانته مستقبلا، وبالتالي توفير المزيد من الأعباء المالية الإضافية[3] ؛

ج. لا يقتصر أثر الفساد على انتهاج سياسات اقتصادية ومالية غير ملائمة، بل يمتد إلى تشجيع نمو التجارة الخارجية غير المتوازنة، ويضاعف من حجم الاستيراد وتراكم الديون الخارجية والاعتماد على المنح والقروض الخارجية التي لا توجه في اغلب الحالات إلى المشاريع التنموية فالفساد يؤدي إلى تشويه استخدام الموارد العامة وإعاقة التنمية الاقتصادية بسبب انخفاض الإيرادات ولجوء الحكومة إلى الديون الخارجية، والإخلال بمستوى الدخل(الرواتب والأجور) وارتفاع أسعار السلع الأساسية وتحميل التكاليــف الإضافيـــة للمستهلكيــن، كما تؤدي أيضاً إلى زيادة الإنفاق الحكومي بالتوسع النقدي وتفاقم مشكلة التضخم، والإضرار بالهيكل الاقتصادي ، كما يؤدي الفساد إلى إهدار الموارد المالية، خصوصاً تلك المتعلقة باستخدام موارد القطاع المصرفي لتمويل عمليات هروب رؤوس الأموال بذريعة ما يسمى بتحرير التعامل في العملات الأجنبية [4]، لقد بات من الواضح أن الفساد يلحق ضرراً بالتنمية الاقتصادية والإصلاح، ويعيق نمو المؤسسات الديمقراطية. والفســـاد يعيق قدرة البلدان النامية على اجتذاب استثمارات أجنبية نادرة ويبدل وجهة استثمار الرساميل.

(1) Vito Tanzi&Hamid Davoodi, "Roads to nowhere: How corruption in public investment hurts growth", **Economic Issues**, IMF published March 1998, Washington,D.C.p08 .

(2) Paolo Mauro, "Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research" **Finance&development**, March 1998, fighting corruption worldwide, World Bank publications, p4.

(3) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص ص 189،194.

(4) صبحي الصالح، **الفساد الإداري من منظور العولمة: الآثار المالية والاقتصادية.** مركز أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، تاريخ التصفح: 2008/05/25: http://www.adhwaa.org/research_archive.asp?b=2

حسب رؤية جيمس وولفينسون، الرئيس الأسبق للبنك الدولي في مقالة له بعنوان: **(عودة إلى الأساسيات: إستراتيجية لمكافحة الفساد)** : " وتظهر الأدلة أيضاً أن الدول التي لديها مستويات عالية جداً من الفساد معرضة لخطر التهميش في عالم من التكامل الصناعي السريع. وهذا يتضح بشكل كبير اليوم. فكثير من التحديات التي نواجهها اليوم تمكن نسبتها إلى أعمال تواطؤ ومحسوبية وعدم دقة في السجلات. إن الأسواق المفتوحة لا تستطيع أن تعمل خلف أبواب مقفلة. فتدفق الرساميل ومساعدة التنمية الرسمية يتأثران كثيراً بالأداء السياسي واستقامة المؤسسات. والمستثمرون لديهم اليوم خيارات عديدة، وهم أكثر قدرة على نقل أموالهم إلى حيث أخطار الفساد أقل بروزاً. ثم إن الجهات المانحة، التي تتقلص ميزانيات المساعدة لديها، وضعت أيضاً حدوداً فاصلة. والمؤسسات العامة الحسنة الاطلاع ووكالات المساعدة الحريصة ومؤسسات التنمية تسعى كلها للحصول على مردود لاستثماراتها – على شكل تخفيض الفقر وتنمية اجتماعية – بنفس الحماس الذي ينظر فيه مستثمرون من القطاع الخاص إلى مردود مالي. إن التصورات في الدول المانحة بأن الفساد في الأقطار متسلمة المساعدات يبدد تلك المساعدات هي من أعظم الأخطار التي تتهدد المساعدات المقبلة. ومرة أخرى، الفقراء هم الذين يعانون." [1]

ثالثا على الصعيد الاجتماعي: تمتد انعكاسات الفساد لتؤثر على المجتمع والأفراد، بحيث يؤثر على السير الحسن للنظام العام*، من خلال الاضطرابات والمظاهرات الشعبية ضد الممارسات الفاسدة، التي ينجر عنها كوارث سياسية واقتصادية تنعكس لاحقا على الأوضاع الاجتماعية (المعيشية) لأغلبية أفراد المجتمع، لذلك يرى أحد علماء السياسة (مايكل نخت ـــ M.Nacht) أن الفساد مؤشر مستقل مهم يدل على احتمال (تغيير نظام الحكم) في دول الجنوب حتماً بعد أخذ عدد من العوامل الأخرى الثابتة إحصائياً بعين الاعتبار[2]، حيث بات من الواضح أن الفساد يؤثر على الأمن القومي واستقرار المجتمع، بفعل تراكم وتجذر الممارسات الفاسدة التي تنعكس على الشعور العام من قبل غالبية أفراد المجتمع بالظلم، وبانتهاك حقوقهم الأساسية، مما يحدث خللا في السلم الاجتماعي تنعكس سلبا على الاستقرار السياسي، والنمو الاقتصادي (التنمية المستدامة بكل أبعادها)، من جهة أخرى يؤثر الفساد

---

[1] جيمس وولفينسون، "عودة إلى الأساسيات: إستراتيجية لمكافحة الفساد"، **المجلة الالكترونية: مواقف اقتصادية**، عنوان العدد: **الفساد والتنمية**، عدد نوفمبر 1998، ص15. تاريخ التصفح: 2007/10/12. http://www.usinfo.state.gov/ejournalarabic.htm

* **ارتبطت فكرة النظام العام بالمجتمع، والمحافظة على استقراره، لضمان السلم المجتمعي، ورغم الاختلاف في ضبط مفهومه، إلا أن الآراء استقرت–حسب الفقه القانوني–على أن مدلول النظام العام يتضمن ثلاث عناصر أساسية: الأمن العام+الصحة العامة+السكينة والاستقرار.**
انظر: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، مرجع سبق ذكره، ص 202.

[2] نفس المرجع، ص203، نقلا عن:
Michael Nacht, **Internal change & Regime stability**, International Institute for strategic studies, London ,1981 p. 10 and follows.

على النسق القيمـــي والمنظومـــة الأخلاقيـــة للمجتمع، عبر تعميـــق استخدام الممارســـات الفاســـدة،المستندة في الغالب على قيم العائلة الممتدة كالإكراميات (الهدايا)، المحسوبية والمحاباة الوساطة...... تنعكس سلبا على كفاية الأداء الحكومي، وفعالية المؤسسات ؛

إن الآليات الفاسدة أدت إلى سيادة قيم جديدة وهجينة في المجتمعات التي انتشرت فيها، فأصاب الخلل منظومة القيم السائدة وأخلاقيات العمل.

وفي هذا الإطار برزت نظريتان حاولتا تقديم تفسير لظاهرة الفساد:

النظرية الأخلاقية (Moral Theory): تعتبر الفساد رذيلة تنعكس سلبا على مسيرة المجتمعات وعلى فعالية وكفاية مؤسسات الدولة وشؤونها الاقتصادية والتنموية.

النظرية البنيوية (Structralist Theory) : جاءت بفكرة **(الفساد المنتج)** مفادها أن للفساد جوانب ايجابية، من حيث مساهمته في الاستقرار و النمو الاقتصادي وتحقيق اندماج أفضل لكافة شرائح المجتمع، حسب تصور"ص.هنتنغتون" فإن:" الفساد الناجم عن توسيع المشاركة السياسية أنه يساعد على دمج فئات جديدة في النظام السياسي (حل مشكلة الأقليات من خلال التأثير السياسي بواسطة العلاقات مع النخبة الفاسدة)، وفي الفساد الناجم عن توسيع التنظيم الحكومي عاملاً في تحفيز التطور الاقتصادي، وأن للفساد وظيفة بأن يكون وسيلة لتجاوز القوانين التقليدية والتنظيم البيروقراطي الذي يعوق التقدم الاقتصادي." لكنه يقر فيما بعد بان الفساد متى تفشى في المجتمع يكون غير قابل لان تتحسن ظروفه بتفاقمه.[1]

باختصار يؤثر الفساد على النسق القيمي والأخلاقي للمجتمع، وعلى النظام العام والسلم الاجتماعي كنتيجة منطقية لسوء الأوضاع السياسية والاقتصادية بفعل الفساد.

في ضوء الانعكاسات السلبية لظاهرة الفساد على الدولة والمجتمع، خاصة ما تعلق بكفاية الأداء الحكومي، وطبيعة دور المواطن في صياغة السياسة العامة للدولة، وتحقيق النجاعة الاقتصادية والرضا المجتمعي، وفي ضوء فشل السياسات التنموية، وبرامج الإصلاح الاقتصادي، في تحقيق تنمية حقيقية و شاملة، جاء منظور الحكم الراشد كمشروع بديل وطموح لاستكمال وتعزيز برامج الإصلاح الاقتصادي والتطوير الإداري، ومواجهة الانعكاسات السلبية للفساد، والحد من انتشاره.

---

[1] صاموئيل هانتنغتون، مرجع سبق ذكره ، ص ص 89-91.

المبحث الثاني: ماهية الحكم الراشد:

إن مصطلح الحكم (Governance) ليست كلمة جديدة في قاموس المصطلحات السياسية والاقتصادية، والإدارية، لكن ظهورها في أدبيات السياسة العالمية المعاصرة، يعتبر نسبيا تطورا جديدا على صعيد العلاقات الدولية، كعمليات وممارسات تستهدف إعادة بناء منطق الدولة المعاصرة المنتجة للكفاية- من حيث الفعل الحكومي- المحققة للرضا المجتمعي، في هذا المبحث سنتطرق لماهية ومضامين الحكم الراشد كمفهوم وأبعاد، كعمليات وممارسات، كأسس ومتطلبات تسعى لهدف تطوير إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

المطلب الأول: مفهوم الحكم الراشد:

أولا أصل ونشأة المصطلح: وظف مصطلح الحكم(Governance) في لغات مختلفة، منذ بضعة قرون، حيث استعمل في فرنسا منذ القرن الثاني عشر، في إطار تقني جدا:"إدارة شؤون مقاطعة تحت سلطة إقطاعي يدير شؤونها المالية والعسكرية والقضائية نيابة عن الملك، في حين يشير المؤرخون الانجليز في العصور الوسطى إلى الحكم لتمييز مؤسسة السلطة الإقطاعية"[1]، في سنة 1840 استعار الملك تشارلز ألبرت (Charles Albert) ملك مملكة بيدمونت وسردينيا مصطلح(buon governo) كإطار أساسي لحل مشكلة الكساد الاقتصادي وسوء التسيير في مملكته[2]، ظهر التعبير مرة أخرى في اللغة الانجليزية، في الربع الأخير من القرن العشرين كأحد المفاهيم الأساسية لعمل الشركات والمنظمات، من جهة أخرى التطورات العالمية المتسارعة*- في نفس الفترة – ساهمت في بلورة هذا المفهوم الذي استخدم في نهاية عقد الثمانينات من قبل المؤسسات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) للتعريف بمعايير السياسة العامة الجيدة في البلدان المطبقة لبرامج التعديل الهيكلي، هذه السياسات المشروطية (برامج التعديل الهيكلي، إعادة الجدولة، الخصخصة، الإصلاحات المالية والنقدية...) لم تحقق أهدافها، كما قوبلت بالنقد من قبل الدول المطبقة لها باعتبارها تمس بسيادتها من جهة، كما أنها لم تهتم بالبعد الاجتماعي من خلال سياسات التقشف المفروضة التي ساهمت في تدني المستوى المعيشي لمواطنيها مع ما ينجر عنها من انعكاسات سياسية واقتصادية وأمنية خطيرة ؛ المؤسسات الدولية أدركت أن الإصلاحات الاقتصادية لوحدها غير كافية بدون معالجة القضايا السياسية والاجتماعية، وجادلت بان سبب الفشل يكمن في طبيعة النظم السياسية لدول العالم الثالث التي تتميز بقصور وعجز في الأداء بسبب تفشي الفساد وغياب الإطار المؤسساتي الضامن لحكم القانون، بعبارة أخرى مشروع اقتصادي طموح لا يمكن أن ينجح بدون شرعية سياسية ومؤسساتية فاعلة، فكان البديل – حسب رؤية المؤسسات الدولية – يكمن في ترشيد الحكم من خلال وصفة الحكم الراشد

[1] Philippe Moreau Defarges, **La Gouvernance**. 2ème édition, Que sais-je ? Presses Universitaires de France, Paris, 2003, p5.

[2] Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prudhomme, **la gouvernance un concept et ses applications,** édition Karthala, 2005, p5.

* تتمثل ابرز التحولات العالمية في انهيار الكتلة السوفيتية الشيوعية، فشل السياسات التنموية في دول العالم الثالث، النمو المطرد للثروة في الدول الغربية المصحوب بانفجار التدفق العالمي لكل أنواع السلع والخدمات...اتجاه العالم نحو تبني النموذج الغربي المنتصر: اقتصاد السوق، الديمقراطية الليبرالية... تنامي تأثير أدبيات العولمة: إلغاء قيود التنظيم والخصخصة، (التنميط)، انظر: Riadh Bouriche, « La Gouvernance », **recherches du séminaire international sur la bonne gouvernance et les stratégie de changement dans le monde en développement**, organisé à luniversité FARHAT ABBAS, SETIF, 08-09/04/2007, pp 214-215.

تجاوزا منها لمشكلة السيادة (اتهامات التدخل في السياسات المحلية من قبل الدول المقترضة)[1]، في بداية تسعينيات القرن الماضي، أصبح مفهوم الحكـم متداولا في أدبيـات السياسة العالمية وفي النقاشات الفكرية (الحكم العالمي: حكـم بدون حكومة كما عبر عنها James Rosenau & Ernest Czempiel (1993) ، الحكـم الحديـث بتعبيـر (1993) Jan Kooiman ، الحكم الديمقراطي بتعبير (James March et Johan Olsen(1995)، كما انشأ في لندن مركز دراسة الحكم العالمي (1992)، من جهة أخرى أسست منظمة الأمم المتحدة لجنة الحكم العالمي (1995) [2]، والجدول التالي يبين ابرز مراحل التطور السياسي للمفهوم:

الفترة الزمنية	التطورات السياسية لمفهوم الحكم الراشد
1990_1975	**الموجة الليبرالية: التفكير في الأزمة الاقتصادية، وإعادة صياغة النموذج التنظيمي لما بعد الحرب العالمية الثانية.**
1990_1982	**وفاق(إجماع) واشنطن، أزمة المديونية وبرامج التعديل الهيكلي (سياسات الخصخصة والمشروطية)**
1996_1990	**التعديلات(الإصلاحات) الليبرالية الأرثوذكسية وتوقعات الدمقرطة (عمليات التحول الديمقراطي)**
إبتداءا من *1996*	**الدور المؤسسي الجديد: ملتقى الجيل الثاني للإصلاحات السياسية والاقتصادية والحاجة لوضع المعايير لترشيد الممارسات الدولية (الحكم الراشد ومكافحة الفساد)**
إبتداءا من *1997*	**ما بعد مفهوم الحكم الراشد: إعادة التفكير في أنماط العلاقة بين اقتصاد السوق والديمقراطية (دمج البعد السياسي مع البعد الاقتصادي لإنتاج الفعالية وترقية الأداء)**

الجدول رقم 02: التطورات السياسية لمفهوم الحكم الراشد

المصدر: من تصميم الباحث(بتصرف) نقلا عن:

Haut Conseil de la Coopération International, **Les non-dits de la bonne gouvernance.** Editions Karthala, Paris, 2001, p97.

هناك مجموعة من الأسباب الموجبة للإدارة السليمة للحكم، لعل أبرزها السرعة المتناهية لعمليات العولمة، خاصة ما تعلق بزيادة تحرير تجارة السلع والخدمات المالية، وما تفرزه من مخاطر تنتج عن زيادة وتعميق الترابط بين الاقتصاديات الدولية، والمتمثلة في طبيعة العدوى أو الانتشار التي تتمتع بها الأزمات المالية، وصعوبة احتوائها، والسبب الآخر هو إدراك بعض المؤسسات التنموية الدولية وعدد كبير من الأكاديميين البارزين، ومسؤولين في القطاع العام ومنظمات المجتمع المدني العالمي، بأن إدارة الاقتصاد العالمي خلال العقود القليلة الماضية لم تكن مرضية، ولم تعد تتلاءم مع الظروف التي أفرزتها ظاهرة العولمة، إضافة إلى انعكاساتها السلبية على الاستقرار السياسي والاجتماعي، وبالتالي فشل وقصور المدرسة الفكرية الاقتصادية الليبرالية الجديدة التي سيطرت على مسيرة التنمية العالمية خلال العقدين الماضيين (1980–1990 و1990–2000) والتي أثبتتها أزمة الديون في الثمانينات، وأزمات المكسيك (1995) والبرازيل (1998–1999) والأرجنتين (1995 و2001) وروسيا (1998) وتركيا (2001) ودول جنوب شـرق آسيا ابتداءا من عام 1997م، ويدلل

(1) Philippe Moreau Defarges, Op.Cit. p 09.

(2) Riadh Bouriche, Op.Cit. pp 215-216.

أصحاب هذا الرأي على صحة نظرياتهم بأن النمو الاقتصادي لم يتحقق، وأن الفقر وعدم المساواة في طروحات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي التي تحدثت عن وجود تقدم ملموس ومرضي في تحقيق النمو الاقتصادي ومكافحة الفقر وعدم المساواة، وفي حين يحمل البعض نظام السوق الحر الجزء الأكبر من مسؤولية المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي يعانيها العالم اليوم، يجادل البعض الآخر ومن ضمنهم المؤسسات المالية الدولية، بأن مكمن الخلل الفعلي في عدم التطبيق الأمين والصحيح لأسس النظام الاقتصادي الحر ومبادئه، فضلا عن غياب الإطار المؤسساتي الضامن لحكم القانون.[1]

ثانيا مفهوم الحكم الراشد: يتميز الحكم الراشد بتعدد أشكاله، فهو غير مرتبط بمعنى معياري محدد وثابت، فبعض نماذج الحكم أفضل من غيرها، كما أن المعنى المعطى للمفهوم ودلالاته تختلف من مجتمع لآخر تبعا لمنظومته القيمية والعقائدية، وعلى هذا الأساس نميز بين الحكم الراشد أو الجيد المنتج للفعالية والمحقق للرضا العام على جودة الخدمات والحكم السيء أو غير السليم والمنتج للازمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المهددة للدول والمجتمعات، والذي يتميز حسب المفكر "حسن كريم" بالخصائص التالية:

. الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، ويسعى بشكل دائم إلى استغلال الموارد العامة لصالح المنفعة الخاصة.

. الحكم المفتقد لإطار قانوني تنظيمي، ولا يطبق مفهوم حكم القانون، بحيث تطبق بشكل تعسفي، مع إعفاء المسؤولين من تطبيق القوانين.

. الحكم المتميز بوجود أولويات تتعارض مع هدف التنمية، وتدفع باتجاه هدر الموارد المادية والبشرية وسوء استخدامها.

. الحكم الذي يحوز على عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي، التي تدفع نحو أنشطة الربح الريعي، والمضاربات.

. الحكم المتميز بوجود قاعدة ضيقة مغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بشكل عام وعمليات وضع السياسات بشكل خاص.

. الحكم المتميز بوجود الفساد، وذيوعه وانتشاره عمليا وقيميا (القيم التي تتسامح مع الفساد).

. الحكم المتميز بعدم الاستقرار، واهتزاز شرعية الحكم، وضعف ثقة المواطنين به، مما يوفر تربة خصبة لانتشار القمع ومصادرة الحريات، وانتهاك حقوق الإنسان والاستبداد بالسلطة.[2]

وقبل تحليل طبيعة المفهوم، نشير إلى أن مفهوم الحكم الراشد The Governance قد أنتج لنا ثلاث إشكاليات معرفية إبستمولوجية، تصعب من حصر مفهومه وتحديد مدلولاته، منها ما يتعلق بالإشكاليات التي يطرحها على صعيد الترجمة من اللغة الانجليزية إلى العربية، وتعدد المصطلحات الدالة عليه في اللغة العربية، والثاني يرتبط بإشكالية التعريف وما افرزه من جدل حول طبيعة ومحتوى المفهوم، والثالث يرتبط بإشكالية النموذج، والبحث عن إطار قيمي موحد يجمع بين مختلف المنظومات الفكرية والحضارية، ويسمح بتعميمها على مستوى كوني، هذه الإشكاليات المرتبطة بمضامين ومدلولات الحكم الراشد نلخصها في الجدول التالي:

---

(1) إبراهيم فريد عاكوم، "إدارة الحكم والعولمة: وجهة نظر اقتصادية"، **مجلة دراسات إستراتيجية**، العدد 117، الصادر سنة 2006، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، 2006، ص ص 09 – 12.

(2) حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح ومعاييره"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر 2004، مرجع سبق ذكره، ص 101.

إشكــاليــة التــرجــمة	إشكــاليــة التعــريــف	إشكــاليــة النــمــوذج
* عدم وجود ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس المعنى والدلالات باللغة الانجليزية، بحيث تمت ترجمته إلى العديد من الكلمات منها: إدارة الحكم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحوكمة، الحكمانية، الحاكمية، الحكم، كوفرننس، وقد رجحنا مصطلح الحكم و/أو الحكم الراشد على اعتبار اتفاق اغلب الدراسات التي بحوزتنا على تبني هذا المصطلح ؛ تشتق كلمة الحكم من مصدر ثلاثي واحد في اللغة العربية (ح ك م) الذي يتضمن معاني العلم والإتقان في العمل والعدل في القضاء، كما يتضمن معاني (الحكمة)، و(الحكومة) تعني الرد عن الظلم أو إقامة العدل و(الحاكم) تنطوي على معنى التنصيب للحكم بين الناس مع إمكانية التنحية التي تتضمن معنى المساءلة وهكذا تتضمن اشتقاقات المصدر معاني العلم والعدل والحكمة، كما تنطوي على مضامين التمثيل والمساءلة وحكم القانون التي تمثل جوهر الحكم الراشد.	* يثير تعدد التعاريف المعطاة لهذا المصطلح، الجدل حول طبيعة ومحتوى المفهوم، بحيث يتم: * تقديم تعريف بسيط وواضح وشامل لعناصر الظاهرة يمكن من تعميمه على مختلف المجتمعات، ما يؤدي إلى التضحية بوضوح المعنى في سبيل الشمولية ؛ * تبسيط التعريف بطريقة تخل بالمعنى، وتعيق الباحث عن الرؤية المعمقة للمفهوم، أو تعكس خصوصية مجتمعات معينة وتجرد التعريف من العمومية، مثال ذلك التعريف المعطى له من قبل البنك الدولي، الذي يعتبره أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد المادية والبشرية لهدف التنمية، يقترب هذا المفهوم من التعريف المعطى لعلم السياسة من قبل عالم السياسة الأمريكي "دافيد أستون"، إلا أنه لم يوضح طبيعة ممارسة القوة والسلطة، ولم يحدد الأطراف الفاعلة في ممارسة القوة وإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية الموجهة لأهداف التنمية.	* يثير إشكالية توافق وتلاؤم آليات ومضامين الحكم الراشد مع مختلف المنظومات الفكرية والقيمية لمختلف المجتمعات والحضارات، على اعتبار تعرض هذا المفهوم إلى انتقادات، من حيث كونه يعبر عن منظومة القيم الغربية الليبرالية، تعكس توجها معياريا من قبل المؤسسات الدولية خاصة منها المانحة نحو تبني الحكم الراشد كمقياس لمنح القروض والهبات، ومرجع تقويمي لنوعية الحكم بناءا على معاييرها ومصالح الدول الكبرى المهيمنة، كما أن بعض متطلباته كإعادة النظر في الدور المعطى للدولة في إطار الحكم الراشد وأدبيات العولمة، قد لا ينطبق وقيم ومنظومات دول ومجتمعات معينة، وهذا يستدعي دراسات امبريقية لمدى إمكانية تجسيد قيم الرقابة والشفافية والمشاركة وتعميمها على كافة المجتمعات.

الجدول رقم 03: الإشكاليات الابستمولوجية لمفهوم الحكم الراشد

المصدر: من تصميم الباحث(بتصرف) نقلا عن:

- سلوى الشعراوي، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع**. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001، ص07.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة**، أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002، ص 104.
- سلوى الشعراوي، "مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 249، نوفمبر 1999، ص ص 110-113.
- محمد جمال باروت، "تقرير عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر 2004، مرجع سبق ذكره، ص 122.
- الطيب بلوصيف، " الحكم الراشد: المفهوم والمكونات"، **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج1،بحوث الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس- سطيف- يومي 08-2007/04/09، ص ص 12- 13.

أستعمل مفهوم الحكم الراشد* في مجال المؤسسة كتعبير عن الإجراءات التي تضعها المؤسسة من أجل تحقيق هدف الرضا العام من خلال فعالية الأداء الوظيفي، وجودة الخدمات في إطار رؤية إستراتيجية واضحة وهادفة، وبفعل التحولات الكبيرة في محيط المؤسسة كنتيجة منطقية لعولمة المال والاقتصاد، استخدم مفهوم حكم المؤسسة (الشركة) Corporate Governance كإطار جديد لتنظيم العلاقة بين المسيرين والمساهمين لإدارة الأعمال على قاعدة الشفافية والمساءلة من خلال حوكمة المؤسسة، ليعمم المفهوم من قبل المؤسسات المالية الدولية كأسلوب جديد للإدارة العامة[1]، يعرف "ماركو، رينجيون وتييبولت Marcou, Rangeon et Thiebault " الحكم الراشد بأنه الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية تتضمن الإدارة العامة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني التي تساهم في تشكيل السياسة العامة ؛ أما " فرانسوا كزافييه ميريان François xavier Merrien" فيعتبره شكلا جديدا من التسيير الفعال والمشترك بين الإدارة العامة والخواص وتجمعات المواطنين، من اجل تحسين الفعل الحكومي عبر تقاسم المسؤوليات[2]؛ من جهته يعرف "كوفمان D Kofman " الحكم الراشد بأنه: "التقاليد والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما من اجل الخير العام، ويشمل هذا عملية اختيار من هم في السلطة ومراقبتهم واستبدالهم (البعد السياسي)، وقدرة الحكومة على إدارة مواردها وتنفيذ سياسات سليمة بفاعلية (البعد الاقتصادي)، واحترام المواطنين والدولة لمؤسسات البلاد (بعد المؤسسات)" ، يتضمن هذا التعريف:

. العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات وكذا مساءلتها، ومراقبتها وتغييرها.
. قدرات الحكومة على إدارة الموارد وتموين الخدمات بفعالية وصياغة ووضع تشريعات جديدة.
. إحترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية. [3]

هذا التعريف يتفق مع رؤية المؤسسات الدولية، حيث نميز:

. **تعريف لجنة الحكم العالمي:**"هو مجموع الطرق والأساليب المشتركة بين الدولة والمواطنين والخواص من اجل تسيير شؤونهم المشتركة بطريقة مستمرة على أساس من التعاون والتوفيق بين المصالح المتفق و/أو المختلف عليها...من أجل الخير العام"[4] ؛

* يطلق لفظ الحكم في اللغة الفرنسية **La Gouvernance** على قدرة المجتمعات الإنسانية على التزود بنظم نيابية ومؤسسات واليات وهيئات اجتماعية، لكي تدير نفسها ذاتيا من خلال حركة نابعة من الإدارة الذاتية، وهو مفهوم أكثر اتساعا من المفهوم المعطى لها في اللغة الانجليزية والذي ينصب على أسلوب سير العمل في الإدارة العامة، وقد تم الترويج لهذا المعنى الأخير على نطاق واسع في الكتابات الانجلوساكسونية بتحفيز من البنك والصندوق الدوليين، حيث أصبح تعبير الحكم الرشيد مرادفا لإقامة دولة قانون ديمقراطية، تقدم حسابا عن أعمالها بطريقة شفافة وقادرة على تامين إطار مستقر للاستثمارات، خاصة الأجنبية، كما أن تعبير الحكم في اللغة الفرنسية ينسحب على التفكير الممعن في تنظيم العمل العام، وإدراجه في المجتمع على مستويات ممارسة السلطة السياسية والإدارية، ويبرز بوضوح حقيقة وجود تنظيمات أخرى غير حكومية تتوحد مع العمل العام ذاته، بحيث لا يستطيع تعبير الإدارة العامة الدلالة على مجموع هذه التنظيمات، وبالنتيجة وقع الاختيار على استخدام كلمة جديدة هي الحكم. انظر: بيير كالام واندريه تالمان، **الدولة في القلب: مبادئ جديدة لتسيير آليات الحكم.** تر: سمير إبراهيم غبور، تحرير: محسن عوض، مكتبة الأسرة، القاهرة، 2006، ص ص 23-24.

[1] سليمان رحال، "موقع الحكومة الالكترونية من الحكم الراشد"، **الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج1، مرجع سبق ذكره، ص ص 82_83.

[2] الأخضر عزي وغانم جلطي، مرجع سبق ذكره، ص 08.

[3] Daniel Kofmann, « Repenser la bonne gouvernance », **dialogue sur la gouvernance et développement au Moyen-Orient et en Afrique du nord**"(Paris, Beyrouth, Rabat et Washington : (AC.21Novembre2003).p3.

[4] الأخضر عزي وغانم جلطي، مرجع سبق ذكره،ص ، بتصرف.

. **تعريف البنك الدولي:**"هــو أسلوب ممارسة القــوة في إدارة المــوارد الاقتصادية والاجتماعية لهدف التنمية"[1] ؛

. **تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:**"هو ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية، لإدارة شؤون المجتمع على كافة المستويات، يرتكز على آليات وميكانيزمات وعمليات ومؤسسات تسمح للمواطنين والجماعات بالتعبير عن المصالح وتسوية النزاعات، وكذا الحصول على حقوق و القيام بالتزامات"[2] ؛إن هذا المفهوم المعطى من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقوم على ثلاثة ركائز أساسية:

– الركيزة السياسية: تتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة وتنفيذ السياسات.

– الركيزة الاقتصادية: تتضمن عمليات صنع القرارات التي تعنى بالشؤون الاقتصادية والمؤثرة على الأنشطة الاقتصادية للدولة وعلاقاتها بالاقتصاديات الدولية الأخرى.

– الركيزة الإدارية: المتعلقة بالنظام الإداري الخاص والمعني مباشرة بتنفيذ السياسات المنتهجة.

وعلى هذا الأساس فمفهوم الحكم الراشد يتضمن عملية صنع القرارات (في السياسة العامة) التي تتضمن جملة القرارات العملية المتخذة سواء نفذت أو لم تنفذ، كما يشمل الجهات الرسمية وغير الرسمية المشاركة في عملية صنع وتنفيذ القرار[3]، وفي تعريف آخر للبنك الدولي المستند على فكرة تطوير المؤسسات:" هو مجموعة القواعد الرسمية (الدستور، القوانين والتنظيمات، النظام السياسي) وغير الرسمية (الثقة في المعاملات، نظام القيم والمعتقدات، المعايير الاجتماعية)، وسلوكات الأفراد والمنظمات (الشركات والنقابات، المؤسسات غير الحكومية) "[4] ، وعلى هذا الأساس يكون الحكم الراشد نتاج لعلاقة تفاعلية تكاملية بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية تكون منتجة للفعالية ومحققة للكفاءة وضامنة لتسيير رشيد للموارد.

في هذا الإطار قام "رودس A. Rhodes" بتصنيف التعريفات التي تناولت المفهوم في الأدبيات المختلفة عبر تقسيمها إلى ست محاور أساسية:

". **المحور الأول:** يتناول هذا المفهوم العلاقة بين آليات السوق من جهة، وطبيعة التدخل الحكومي من جهة أخرى، فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، يعكس هذا الاتجاه الحد من التدخل الحكومي(L'Etat Minimale)

---

[1] The World Bank, **Governance & Development.** The World Bank Publication, Washington D.C, 1992, p01.

[2] United Nation Development Programme (UNDP), **Governance for Sustainable Human Development.** UNDP Policy Document, New York, 1997, p03.

[3] UN-ESCAP, **What is Good Governance,** UN-ESCAP , p01, visited by: 23/04/2009. http://www.gdrs.org/u-gov/escap-governance.html

[4] Jaques-Ould Aoudia, **gouvernance et pauvreté dans les payes MENA :analyse à partir d'une approche multidimensionnelle**, (Paris : Banque mondiale ,21Novembre 2003),pp.2-3 http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/mena-1103fr-ouldaoudia.pdf

وضبط النفقات العامة، والاتجاه نحو الخوصصة كمؤشرات تعبر عن فكرة دولة الحد الأدنى التي لا تتدخل إلا عند الضرورة.

. **المحور الثاني:** يركز هذا المفهوم على المؤسسات الخاصة، ومنظمات إدارة الأعمال، فيما يصطلح عليه (Corporate Governance) أي حوكمة الشركات، بالتركيز على تلبية طلبات العملاء وكسب رضا المتعاملين، وتطوير نظام عمل الشركة بما يحقق مصالح المنتفعين بها.

. **المحور الثالث:** يعبر هذا المفهوم على اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة نحو إدخال أساليب إدارة الأعمال في المؤسسات العامة، وتوظيف قيم المنافسة وقياس الأداء والتمكين وكسب رضا المستخدم، أي تبني فكرة الكفاءة والفعالية وجودة الخدمات، رغم إغفاله للدور الاجتماعي للدولة والحاجة إلى وجود فاعل يتوجه بخدماته للمواطنين، بصرف النظر عن كون هذه الخدمة تحقق ربحا أم لا.

. **المحور الرابع:** يقوم هذا المفهوم على الربط بين الجوانب السياسية والإدارية في إدارة الحكم، أي دمج الأبعاد السياسية المتعلقة بقيم الديمقراطية وشرعية المؤسسات السياسية في الإدارة العامة الجيدة للدولة والمجتمع من قبيل: الإصلاح الإداري، وتقليص حجم المؤسسات الحكومية، وتشجيع اللامركزية الإدارية والاتجاه نحو الخصخصة.

. **المحور الخامس:** يعتبر هذا المفهوم السياسة العامة محصلة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين: الدولة، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، تعبر عن قرارات مركزية من جانب الإدارات المختلفة تعكس تفاعلات على المستويين المركزي والمحلي.

. **المحور السادس:** يرى بان الحكم يتمثل في إدارة مشتركة بين مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة والمؤسسات، بحيث يتجاوز هذا التعريف نطاق الحكومة ليضم الفاعلين غير الحكوميين."[(1)]

على صعيد آخر يعتقد "بيير كالام P.Calame" بأن تعريف الحكم ذاته يرجع إلى التصور بأنه يوجد في هذا التعبير أسس العقد الاجتماعي، وبالتالي فانه يسمو فوق تسيير العمل اليومي في المجتمع غير أن هذا السمو نسبي، فالحكم نتاج اجتماعي لذلك يجب التساؤل بشأنه، على اعتبار أن الحكم الراشد يصف طبيعة العلاقات بين السياسي والإداري، والعلاقات بين الإداري وباقي المجتمع، ويضع أسس التفكير بطريقة منهجية، لإيجاد حلول ناجعة لمشاكل السياسة العامة، كما يحدد التنظيم الداخلي للإدارات والأقسام العامة، والعلاقات بين المحلي والحكومي وبين مختلف مستويات الحكم.[(2)]

كما يستند مفهوم الحكم الراشد إلى معيار أساسي في تقييم الأنظمة السياسية في دول العالم، يقوم على مفهوم الجودة السياسية المشتملة على ثلاثة عناصر أساسية:

. **الفعالية:** قدرة النظام على إنتاج مخرجات بصورة متميزة، أي أداء الوظائـف المجتمعية بكفـاءة

[(1)] سلوى الشعراوي جمعة، مرجع سبق ذكره، في الصفحات: 111-112.

[(2)] بيير كالام واندريه تالمان، **الدولة في القلب: مبادئ جديدة لتسيير آليات الحكم.** تر: سمير إبراهيم غبور، تحرير: محسن عوض، مكتبة الأسرة، القاهرة، 2006، ص24.

منتجة للرضا العام من قبل المستهدفين بها، وتتحقق الفعالية عندما يحقق النظام أمرين جوهريين: **الاستقرار:** باحتواء كل مصادر اللاستقرار السياسي، وحسب "ليبست Lipest" تحقيق درجة مقبولة من النمو الاقتصادي، **والرفاه:** وذلك بتجسيد الحقوق الأساسية للإنسان، في إطار مفهوم الأمن الإنساني الشامل: * إلغاء مصادر الجهل * إلغاء مصادر الفقر * إلغاء مصادر المرض * إلغاء مصادر الخوف.

. **المشروعية:** وهي المحدد لمدى قبول الشعب لمن يحكمه، تعبر عن طبيعة العلاقة التي تربط النظام السياسي مع وسطه المجتمعي، كما تمثل المشروعية نتيجة منطقية لدرجة الفعالية، بحيث تربطهما علاقة طردية: كلما زادت الفعالية، زادت المشروعية واتجهت نحو الفائض، والعكس صحيح، أي اللامشروعية واللاستقرار، وبالتالي اللاتجانس المجتمعي.

. **التداول:** يعبر عن معطى المشاركة السياسية، المجسدة في طبيعة الهندسة الدستورية للنظام السياسي فالتداول مضمون عند توفر بعض الشروط: وضوح دستوري حول عمر الحكومة والهيئات الأخرى ووجود انتخابات حرة نزيهة، منتظمة وتعددية ووجود وضوح إجرائي في تنظيم التداول. (1)

وبتوفر وتحقق هذه العناصر الثلاثة: **الفعالية + المشروعية + التداول** يتحقق التجانس المجتمعي وتتكرس فكرة الحكم الراشد، مما تقدم يمكن تقديم تعريف للحكم الراشد:

« هو مجموع الهياكل(البنى)، والوظائف (المسؤوليات)، والعمليات (الممارسات) التي تعنى بإدارة وتسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لهدف التنمية الإنسانية المستدامة، على أساس من التعاون والتوافق والانسجام بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمواطنين من أجل تسيير شؤونهم المشتركة لتحقيق الرضا العام مستندة في ذلك على معايير الكفاءة والفعالية والتمكين، بما يحقق الأمن الإنساني ببعده الشامل.»

المطلب الثاني: مفهوم الحكم الجيد:

انتقل مفهوم الحكم من مجال المؤسسة (إدارة الأعمال) إلى مجال الإدارة العامة، من اجل الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية والحكم من الحالة التقليدية إلى حالة أكثر تفاعلا وتكاملا بين عناصر الحكم الراشد (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني)، من خلال تطوير وتحسين الفعل الحكومي المنتج والمحقق لأهداف التنمية المستدامة بكل أبعادها وشروطها، من هذا المنطلق عرضت المؤسسات الدولية ومن ضمنها البنك الدولي ثلاث شروط (معايير) للتأسيس للحكم الجيد: **حكم القانون، الإدارة العامة الجيدة للموارد، المسؤولية والشفافية،** من جانبه يقدم "بوني كامبيل Bonnie Campell " قراءة في المحتوى المعطى للحكم من قبل البنك الدولي حيث يقدم البنك الدولي بشكل دوري، عددا من الشروط المحققة لمعايير الحكم الجيد: إدارة القطاع العام، المسؤولية، تطوير الإطار القانوني (حكم القانون)، نشر المعلومات، الشفافية(2).

(1) نسيمة عكاء، "دور الحكم الرشيد في التنمية (النيباد نموذجا)"، **الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج2، مرجع سبق ذكره، ص ص 55-56.

(2) B.Campell, **Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'Etat**, Quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernement décentralisée par la Banque Mondiale, 2002, pp 25-26.

نميز خصائص الحكم الجيد كما أوردته أدبيات الثقافة الغربية، وأكدتها – كما سنرى في موضع مستقل – مجمل المؤسسات الدولية حوالي (15) خاصية نوردها فيمايلي:

1- الشرعية المؤسساتية ؛
2- الانتخابات الديمقراطية ؛
3- احترام وتجسيد حقوق الإنسان ؛
4- الانفتاح السياسي ؛
5- سيادة القانون ؛
6- الشفافية ؛
7- الكفاءة الإدارية ؛
8- حيادية واستقلالية الإدارة (تقوم وظيفتها على مقياس الجدارة والاستحقاق).[1]
9- التسامح والعدالة ؛
10- المشاركة السياسية ؛
11- الإنفاق الرشيد (الإنفاق العام لأغراض عامة) ؛
12- استقلالية القضاء ؛
13- إعلام مستقل، حر ونشيط ؛
14- غياب الفساد ؛
15- المساءلة والمحاسبة (المسؤولية) ؛

من جهتها تقدم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والباسيفيك (ESCAP) بالتنسيق مع منظمة الأمم المتحدة، ثمانية خصائص للحكم الجيد (Good Governance/Bonne Gouvernance) كإطار استراتيجي في مجال مكافحة الفساد، التمكين للأقليات، تمثيل مصالح الفئات الضعيفة و/أو المهمشة في المجتمع في عملية صنع القرار، الاستجابة لاحتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية تتمثل في: "

1. **المشاركة** ***Participation:*** مشاركة الرجل والمرأة جوهر الحكم الراشد، التي تكون بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة أو عبر ممثليهم، مع ضرورة الإشارة إلى أن الديمقراطية التمثيلية لا تشكل ضامنا لاهتمامات الفئات الضعيفة في المجتمع في عملية صنع القرار، المشاركة تحتاج إلى آليتي التمكين والتنظيم من خلال حرية تكوين الجمعيات والتعبير عن الآراء.

2. **حكم القانون** ***Rule of law:*** يتطلب إطار قانوني عادل ونزيه، حماية كاملة لحقوق الإنسان خاصة حقوق الأقليات، يتطلب وجود قضاء مستقل ونزيه، المرونة (الاعتدال) في استعمال القوة العمومية.

3. **الشفافية** ***Transparency:*** تعني أن القرارات المتخذة وتنفيذها تتم بطريقة شفافة ومعلومة، مع ضمان سهولة الوصول إلى المعلومات بطريقة مباشرة ومجانية وفي متناول المعنيين بالقرار وتنفيذه، مع ضمان نشر المعلومات الكافية في وسائل الإعلام بطريقة واضحة وسهلة الفهم (في متناول جميع الفئات في المجتمع).

4. **الاستجابة** ***Responsiveness*** : المؤسسات والعمليات موجهة لخدمة جميع المعنيين بها (الصالح العام)، في مدة زمنية معقولة (جودة الخدمات).

5. **الرؤية الإستراتيجية** ***Consensus oriented*** : تعدد الفعاليات المجتمعية تعني تعدد وجهات النظــر في المجتمع الحكم الرشيد يتطلب الوساطة والتوفيق بين المصالح المختلفة في المجتمع لبناء قاعدة التوافق في الآراء بما يحقق الخير العام للمجتمع ككل، كما يتطلب رؤية إستراتيجية واضحة وطويلة الأمد تتميز ببعد النظر وسعة الأفق في تحقيق مستلزمات التنمية الإنسانية المستدامة، مع مراعاة وفهم المعطــيات التــاريخية

[1] Tim Plumpter & Jhon Graham, **Governance and good governance :international and aboriginal Perspectives**, (institute on governance:December1993),p.11.

والثقافية والاجتماعية المميزة لمجتمع أو جماعة معينة.

6. **التمكين (الشمولية والإنصاف)*Equity and inclusiveness*** : مجتمع الرفاه –كهدف– يتوقف على التأكد بان جميع أعضائه يشعرون بان لهم مصلحة مشتركة، وهذا يتطلب تمكين الفئات الأكثر ضعفا من المساهمة في تحسين ظروفهم المعيشية على قاعدة العدالة والمساواة.

7. **الفعالية والكفاءة *Effectiveness and efficiency*** : الحكم الراشد يعنى بفعالية وكفاءة العمليات والمؤسسات التي تسعى إلى تلبية احتياجات المجتمع، وضمان الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة، من خلال الاستغلال الأمثل والمستدام للموارد الطبيعية، دون الإضرار بالبيئة.

8. **المسؤولية (المساءلة) *Accountability*** : المساءلة مطلب أساسي في الحكم الراشد، تشمل مسؤولية المؤسسات الحكومية والقطـــاع الخاص ومنظمـــات المجتمع المدني أمام المواطنين، باعتبارهم محور وهدف القرارات والإجراءات المتخذة، المحاسبة لا يمكن تجسيدها إلا من خلال قاعدة الشفافية و حكم القانون. "[1]

وهذا ما دفع الأمين العام السابق للأمم المتحدة "كوفي عنان Kufi Anan" إلى القول بأن الحكم الجيد يضمن احترام حقوق الإنسان، ويعزز حكم القانون، ويقوي الديمقراطية، ويروج للشفافية، ويدعم أداء الإدارة العامة.[2] ويمكن تلخيص معايير الحكم الجيد في الشكل التالي:



الشكل رقم*01*: خصائص الحكم الجيد

المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والباسيفيك *(ESCAP)*، ص*02*، انظر:
UN-ESCAP, op.cit, p02.

---

[1] UN-ESCAP, ***Op.Cit.*** p p 01-02.

[2] Sarmad khan, **Good Governance causes of failure strategy for future.** Visited by 15/01/2009. http://www.4shared.com/get/49094426/1e06531/good/governance/causes/of/failure.htm

من ناحية أخرى يعتبر كل من "بيير كالام واندريه تالمان Pierre Calame et Andre Tallman" بأن التساؤل عن عمومية مبادئ الحكم الجيد أمر أساسي – في ظل نظام معولم يتسم بعمق الاعتماد المتبادل – فإن تأمين تنظيم المجتمعات والحفاظ على الصالح العام يفرض الاتفاق على عدد معين من القواعد الأساسية (وهو ما يعبر عنه بمبدأ الوحدة) كمـــا يفترض من ناحية أخرى، احترام الآخر كأحـــد المبادئ الأساسية لـــهذا الاتفاق (وهـــو ما يعبر عنه بمبدأ التنـــوع)، وعليه يقـــر كل من "بيير كالام واندريه تالمان " بفرضية الوحدة العميقة لمبادئ الحكم الراشد ذات الطابع الإنساني والبيئي، أما التنوع فهو ذو طابع ثقافي وبيئي معا، فهي:

" ذات طابع إنساني لأن جميع المجتمعات البشرية تحتاج إلى تذليل تحديات متماثلة من أجل تأمين مسيرتها بطريقة سلمية، ومن أجل بقائها حية لأمد طويل، وذات طابع بيئي لأن وحدة المجتمعات البشرية تعود إلى وحدة نشاط المحيط الحيوي الذي تعتبر البشرية ذاتها إحدى مكوناته.

أما التنوع فهو ذو طابع ثقافي وبيئي معا، ذو طابع ثقافي لان لكل تجمع بشري تاريخه، واقتصاده، وتنظيمه الخاص، مما يتمخض عن أشكال من الحكم تتسم في كل مرة بالخصوصية. وذو طابع بيئي لان كل مجتمع يندرج في نظام بيئي محلي تطرح إدارته والحفاظ على بقائه في الأمد الطويل مشكلات مقسمة في كل مرة بالخصوصية ويحتاج حلها إلى أشكال نوعية من التنظيم" [1]

ولعل من الصواب القول بأن الأساس الحقيقي للحكم هو التوفيق بأفضل شكل بين الوحدة والتنوع لهدف الوصول إلى خلق وتأمين مجتمع أكثر تلاحما وأكثر تنوعا، في إطار من الحرية والإنصاف.

وبالإضافة إلى مبدأ الوحدة والتنوع، يضيف "بيير كالام واندريه تالمان" مبادئ أخرى للحكم الجيد تدعم وتسند مبدأ الوحدة والتنوع، هذه المبادئ ممثلة في:

. **مبدأ الأنا والآخر:** يعبر هذا المبدأ على المجهودات التي تبدلها الإدارة العامة والمحلية، من اجل الإصغاء والحوار والمشاركة، وعدم اعتبار المواطنين والفاعلين الاجتماعيين ((مجرد رعايا)) خاضعين لمجموعة من الالتزامات واللوائح، تفرض عليهم الوفاء بمتطلباتها، بل باعتبارهم شركاء حقيقيين ينبغي الإصغاء إلى آرائهم والاستماع إلى انشغالاتهم ومشاركة أمانيهم ؛

. **مبدأ السلطة والمسؤولية:** وله تطبيقات عديدة تبدأ من جعل ممارسة الإدارة العامة متسمة بالمعقولية وصولا إلى وعي كل فرد على كل مستوى بمسؤولية الاستجابة بأفضل صورة ممكنة لطلبات المجتمع.

. **مبدأ الملك والوجود:** ويتضمن عدم التشبث في العمل السياسي والإداري بمؤشرات كمية، والتي يمكن قياس حجمها لكنها لا تعكس بالضرورة ازدهارا حقيقيا للمجتمع ؛

. **مبدأ احترام المأثور والتطلع إلى المستقبل:** يعبر به عن اهتمام دائم وطويل الأمد بعدم تحطيم الميراث الروحي للمجتمعات بدعوى العقلانية أو الحداثة. [2]

[1] بيير كالام واندريه تالمان، **الدولة في القلب: مبادئ جديدة لتسيير آليات الحكم.** مرجع سبق ذكره، ص ص 31-32.

[2] نفس المرجع، ص 33.

المطلب الثالث: مكونات الحكم الراشد:

نميز في الحكم الراشد ثلاث أبعاد رئيسية ومترابطة وهي: البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والبعد التقني(المؤسساتي) المتعلق بالإدارة وفعاليتها وجودة خدماتها، والبعد الاقتصادي والاجتماعي المتعلق بواقع المجتمع المدني وطبيعة دوره المجتمعي في ترسيخ قيم المواطنة من جهة ومن جهة أخرى السياسات العامة المتخذة وانعكاساتها على المستوى المعيشي للمواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة.[1] انطلاقا من هذا، نميز ثلاث روافد للحكم حسب "ريتشالد جوليه R.Jolly" وهي الدولـــة، أي السلطة التشريعية والقضائية، المصالح العمومية والقوات المسلحة، فالدولـــة هي التي تقوم بخلق المحيط السياسي، كما تتمثل في القطـــاع الخـــاص (من المؤسســـة الصغيرة إلى الكبيرة)، التي تخلـــق مناصب الشغل وتوفر المداخيل، والمجتمع المدني، (أي المنظمات غير الحكومية المشتركة [المتضامنة مع بعضها]:الجمعيات المهنية والجماعات الدينية والجمعيات النسوية وكل المواطنين) الذين يساهمون في التفاعل السياسي والاجتماعي، وكل عنصر من هذه العناصر الثلاث للحكم له وظائف محددة، فالدولة تدافع عن المصالح لأجل النفع العام، كما تشجع على خلق جو مناسب للتنمية البشرية، كما تسهر على احترام القانون والمحافظة على الأمن، وخلق تعريف ورؤية وطنية، توضح السياسات والبرامج العمومية، وتحصل المداخيل من اجل تمويل مشاريع البنية التحتية، كما تحضر الموازنة التي تنفذها فيما بعد، كما تنظم وتشجع السوق، أما القطاع الخاص فانه يسير وينشط داخل السوق السابق الذكر، لإنتاج السلع وتوفير الخدمات، وخلق وسائل الإحلال لتشغيل المواطنين وتشجيع المؤسسة الخاصة، أما المجتمع المدني، فيقوم بتعبئة وتجنيد جماعات المواطنين لأجل المساهمة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أنها تقوم بتشكيل مجموعة من وجهات النظر الديناميكية والمتعددة [2].

إذن يركز الحكم على تحويل أشكال الفعل العام (public action) ، ويبرز تغير المسؤوليات ويوضح طبيعة العلاقة وحدودها بين المؤسسات العامة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، من خلال تجميع العناصر، وتنسيق الخبرات وتطوير المشاريع، التي تخلق شكل جديد للعمل في إطار ديمقراطـــي، شفاف ومسؤول، من أجـــل تحسين مستوى الأداء الحكومـــي، كمـــا عبر عنها كل مـــن

[1] الطيب بلوصيف، "الحكم الراشد: المفهوم والمكونات"، **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج1، مرجع سبق ذكره ص 23.

[2] Richard Jolly, **Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales** visited by : 23/02/2009 : http://www.unac.org/francais/activites/ gouvernance/ index.html.

"غاي هيرمت وعلي كازانسجيل وجون فرانسوا برودوم Guy.H & Ali.K & Jean-François.P" والتي تعنى بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية، على قاعدة من الاعتماد المتبادل والمشترك من خلال العمل الجماعي الذي يوصف بعبارة "تسيير مشترك، إدارة مشتركة، توجيه ورؤية مشتركة" مبرزا تطور الشراكات بين القطاعات العامة والخاصة والطوعية هذه التصور حول الحكم يمكن من تجاوز مشاكل التنسيق والكفاءة من خلال دمج البعد السياسي مع البعد الاجتماعي.[1] وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

القطاع الحكومي	القطاع الخاص	منظمات المجتمع المدني
تهيئة البيئة السياسية والقانونية المساعدة وتمكين الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفا من المشاركة في عملية صنع القرار وتلبية احتياجاتهم وانشغالاتهم وتحسين أوضاعهم، بالإضافة إلى سرعة الاستجابة/ فعالية الأداء/ جودة الخدمات/ ومواكبة التحولات الجديدة في أساليب الإدارة (إعادة تعريف الدولة المنطقية المنمذجة المنتجة للفعالية المحققة للكفاية)	خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع وجلب الاستثمارات وتطوير الأداء الاقتصادي من خلال إدامة التنافسية في الأسواق بالإضافة إلى نقل المعرفة، وتعميم التكنولوجيا، وتنمية المعلومات، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والأمن الإنساني (الأمن من الخوف/الأمن من الحاجة) مع المحافظة على البيئة والموارد.	التهيئة للتفاعل السياسي والاجتماعي بتشجيع المواطنين للمشاركة بفعالية في الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتأثير في السياسة العامة من خلال التعبئة والتأطير، وتعميق المساءلة والشفافية ومساعدة الحكومة في النشاطات الاجتماعية التطوعية وتحقيق رضا المواطنين وتجسيد قيم العدالة والمساواة، والمساهمة في التنشئة السياسية للمجتمع (ترسيخ قيم المواطنة)

الجدول رقم 04: مكونات الحكم الراشد المحلي.

المصدر: من تصميم الباحث.

في نفس الإطار، يمكن القول بأن تعبير الحكم الراشد قد تم استعارته من عالم الأعمال لتطوير الفعل الحكومي للسلطة السياسية الممثلة في الدولة، بحيث يركز الحكم على تحويل أشكال العمل العام ويبرز تغير المسؤوليات التي تحدث بين المؤسسات العامة والمجتمع المدني وقوى السوق، من خلال تنسيق خبراتهم وتطوير مواردهم، وتنمية مشاريعهم، بحيث تخلق لنا إطارا جديدا للعمل في سياق ديمقراطي فالحكم الراشد تم تصوره ضمن أنماط التنسيق الفعالة للعمل العام، في إطار التعريف الجديد لدور الدولة القومية، والتي وضعت في قلب ومركز التغيرات العميقة التي أفرزتها أدبيات العولمة الإشتمالية والتي امتدت آثارها إلى الاقتصاديات الوطنية.

ومن هذا المنطلق، نجد أن الدول النامية (اقتصاديا وحتى على المستوى المؤسساتي)، أصبحت تتوقع إعادة تعريف أدوارها ووظائفها الرئيسية ضمن وخارج مناطق تدخلاتها، والتي كانت إلى وقت قريب تعتبر في صميم سيادتها، ففي ظل العولمة أصبحت شرعية أعمال الدولة، محل تساؤل لتقوية فرضية "الحكم العالمي Global Governance"، وقد أشارت المؤسسات الدولية – كما سنتعرض إليه

[1] Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prudhomme , ***Op.Cit.*** pp05-14.

لاحقا – في سياق الحديث عن معايير الحكم الجيد – ومن ضمنها البنك الدولي – إلى مبدأ سيادة القانون الذي يضمن أمن المواطنين ضد تعسف الإدارة العامة من جهة، واستقلال السلطة القضائية من جهة أخرى، علاوة على ذلك فإن الإدارة العامة الجيدة تتطلب توزيعا عادلا للموارد، والتحلي بالمسؤولية والشفافية، الضامنة لممارسة الشعب لحقه في الرقابة والمساءلة، وهذه الشروط تم تحديدها في سياق الالتزام بالأدوات الديمقراطية ومكافحة الفساد من جانب الدول المقترضة، والمستفيدة من برامج المساعدات التقنية والمشورة الفنية.

كما أشارت المؤسسات الدولية إلى قضية جوهرية تتعلق بالتضمينية أو التمكين، والتي تقابل فكرة الإدارة الاستشارية (الديمقراطية الجوارية) كإطار لتقريب المواطنين وتضمينهم في عمليات صنع واتخاذ القرار، بتفعيل شكل الديمقراطية المحلية، وتطوير مهام وأدوار منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية غير الحكومية، وتجسيد قيم ومعايير حقوق الإنسان كحرية إنشاء الجمعيات وحرية التعبير، ومن هذا المنطلق يسعى البنك الدولي إلى تحديد امتيازات ومهام الدولة من جهة، وتقوية منظمات المجتمع المدني، بحيث يصبح دور الدولة الأساسي تهيئة البيئة السياسية والقانونية المساعدة لعمل قوى السوق، ومعالجة جوانب القصور في أنظمتها التشريعية ولوائحها التنظيمية.[1]

من كل ما تقدم يمكن القول بأن هذا الشكل من الإدارة، يخلق لنا ثلاث مستويات من الحكم:

. المستوى السياسي: الحكم السياسي الجيد Good Political Governance:

اضطلاع الدولة بدور أساسي في تحقيق الديمقراطية السياسية وتفعيل المشاركة السياسية لمختلف الفعاليات المجتمعية، واحترام وضمان حقوق الإنسان وإقامة دولة الحق والقانون.

. المستوى اقتصادي: الحكم الاقتصادي الجيد Good Economic Governance:

اضطلاع القطاع الخاص بدور أساسي في عملية التنمية إلى جانب الدولة، التي تساهم في خلق بيئة ملائمة للنشاطات الاقتصادية، وهو ما ينعش اقتصاد السوق ويشجع على الاستثمار المنتج لفرص العمل المحقق للاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

.المستوى الاجتماعي: الحكم المدني الجيد Good Civic Governance:

يتحقق من خلال التسيير العقلاني والعادل للموارد المالية والبشرية للمجتمع، بإشراك المجتمع المدني الذي يضطلع بدور أساسي في عقلنة وترشيد إدارة شؤون الدولة المجتمع، من خلال

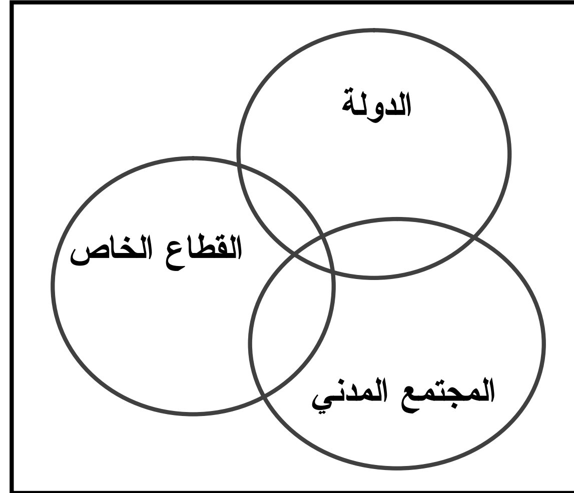
---

[1] لمزيد من التفاصيل انظر:

- Riadh Bouriche, « L'Etat et la gouvernance », in **Le quotidien d'Oran**, N° 2919, 29 Juillet 2004, p10.
- Riadh Bouriche, « L'Etat à l'épreuve de la bonne gouvernance : la question de l'action publique », in **Le quotidien d'Oran**, N° 3108, 03 février 2005, p07.

المساهمة في عملية صنع السياسة العامة، عبر تشجيع مشاركة المواطن بترسيخ ثقافة المــواطــنة وتنمية الحس المدني، تشجيع اللامركزية (الديمقراطية المحلية)، مكافحة أشكال الفساد الإداري...

والشكل التالي يوضح طبيعة وحدود العلاقة بين المكونات الثلاثة لحكم الراشد:



الشكل رقم 02: مكونات الحكم الراشد

Source: Sarmad khan, **Good Governance causes of failure strategy for future, p05.**

على صعيد آخر، يتميز الحكم الراشد عن الفكر الكلاسيكي للحكومة من خلال تجاوزه للنموذج السياسي التقليدي في تسيير قضايا المجتمع، حيث يقترح مقتربا تعدديا تفاعليا للسلطة، قائما على توسيع حدود المشاركة لكل الفواعل والشركاء الاجتماعيين وفق أساليب جديدة لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، والجدول التالي يوضح الفرق بين مدلولات مصطلحي الحكومة Gouvernement والحكم الراشد Gouvernance بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات:

المؤشرات	الحكومة	الحكم الراشد
المجال	الشؤون العمومية	الشؤون الجماعية
عالم (فضاء)	الندرة	الرخاء
الآفاق	الحرب (النزاع)	السلم
الفكر (التفكير المؤسساتي)	عمودي، هرمي، سلطوي	أفقي ديمقراطي (أفقية السلطة)
القرارات	أوامر، تعليمات	مفاوضات، حوار ونقاش
الأهداف	البقاء والوحدة	الابتكار والتطوير والتنويع
السلطة	الدولة	سلطات مستقلة+اعتماد متبادل(الدولة+ق.خ+مج.مدني)

الجدول رقم 05: الفرق بين دلالات مصطلحي الحكومة والحكم الراشد.

Source : Philippe Moreau Defarges, ***Op.Cit.*** P30.

المطلب الرابع: الديمقراطية والتنمية من منظور الحكم الراشد:

تعد قضايا الديمقراطية والتنمية، من صلب اهتمامات الحكم الراشد، باعتبارهما أساس متطلبات الحكم الراشد، من هذا المنطلق يؤكد "لاري دياموند Larry Diamond" بأن الديمقراطية أداة مهمة وحافز كبير للحكم الجيد من خلال:

- ✓ تعزيز قدرة المواطنين على مكافحة الفساد عبر آلية المساءلة والشفافية، التي تخلق تسيير ضامن فعال وعقلاني للموارد والزمن، باستخدام حق المساءلة والتنحية (نزع المشروعية)، كجزاء سلبي، أو تجديد الثقة في حال إنتاج مخرجات كفؤة في السياسة العامة (إكساب الشرعية) ؛
- ✓ تحفيز المشاركة السياسية عبر انتخابات تعددية حرة، نزيهة ومنتظمة، منتجة لمؤسسات تمثيلية فاعلة، ومشجعة على الالتزام بالمصالح الاجتماعية الكبرى وتحسين الاستجابة عبر شمولية القرارات المتخذة الموجهة لعموم المجتمع، باعتباره مصدر، محور وهدف كل سياسة، كما أن الديمقراطية شرط أساسي للإبداع والتطوير في أي مجتمع ؛
- ✓ تعزيز وترقية حقوق الإنسان، خاصة الحريات المدنية والسياسية عبر حوارات ديمقراطية صريحة، من خلال الوسائل الديمقراطية (التمكين والإنصاف) عبر منظمات المجتمع المدني (الفعالة والكفؤة والتمثيلية عبر استقلالية الذمة المالية والسياسية)، وسائل الإعلام الحرة التي تسمح لآليات التغذية العكسية (ردود الأفعال حيال السياسة العامة) من تصحيح أخطاء السياسة العامة، عبر إدخال النظم المعلوماتية إلى الممارسة الديمقراطية من خلال نموذج الديمقراطية الالـــكترونية وهو ما يكسب النظام السياسي الشرعية والمشروعية والاستقرار ؛
- ✓ يوفر الحكم الديمقراطي الجيد مناخا مناسبا للاستثمار، وبالتالي التنمية الاقتصادية الواعدة. [1]

كما تساهم ديمقراطية الحكم في تعزيز الثقافة والمؤسسات الديمقراطية، عن طريق إنتاج مؤسسات تمثيلية تداولية (برلمان وطني تمثيلي تعددي)، وعن طريق إعادة تعريف العلاقات الوظيفية بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية القائمة على الفصل المرن المتوازن، لتعيين حدود الممارسة السياسية ضد إساءة استخدام السلطة، عبر سياسات دعم الإصلاحات الإدارية والسياسات اللامركزية. [2] أي: (التباين السلطوي+التعقيد المؤسساتي).

في نفس الإطار يعدد "لاري دياموند" مجموعة من الشروط التي لابد من توفرها لتحقيق الحكم الديمقراطي الجيد، بحيث تمثل الإطار المساعد والضامن، والذي يسمح بخلق فرص تحقيق التنمية المستدامة والعادلة على أسس من الشفافية والمسائلة والتمكين وهي [3]:

[1] لاري دياموند، **حتمية الحكم الديمقراطي الصالح**، مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، ص01، تاريخ التصفح: 2007/09/23. http://www.cipe-arabia.org/files/html/art1106.htm

[2] Haut Conseil de la Coopération International, Op.Cit. pp 92-93.

[3] لاري دياموند، مرجع سبق ذكره، ص02

"1. هيئة قضائية جيدة ومستقلة ؛

2. مجموعة من المؤسسات المستقلة الأخرى ذات موارد جيدة وقدرة على القيام بالمحاسبة الأفقية ومنها هيئة لمكافحة الفساد، وهيئة للمظالم للنظر في شكاوى الجمهور ضد الحكومة، وبنك مركزي، وهيئات تنظيمية اقتصادية ؛

3. مؤسســات تمثل الشعب مثل الأحزاب والمجالس النيابية تكون أمينة ومفتوحة، وتستجيب للمشاركة العامة ومتصلة بالمصالح المجتمعية على اختلاف أنواعها ؛

4. خدمة مدنية تتمتع بالكفاءة والتماسك والإخلاص في العمل ؛

5. مجتمع مدني قوي وتعددي ومستقل عن الدولة من ناحية، ولكنه في ذات الوقت يحترم سلطة الدولة ويرغب في التعاون معها لتحقيق التنمية ؛

6. لابد من وجود بيئة مساعدة تتمثل في الالتزام الثقافي بالشرعية والشفافية والصالح العام لدى القيادة السياسية ومنظمات الأعمال، والغرف، ومجموعات المصالح الرئيسية الأخرى وعموم الجمهور، وهناك اعتراف متنامي بان هذه الأعمدة للحكـم الديمقراطـي الصالـح القابل للمساءلة والمحاسبة هي أساس التنمـية المستدامة والعادلة. "

مم تقدم نستنتج بأن فلسفة الحكم الديمقراطي الجيد – كأحد متطلبات الحكم الراشد – تنطلق من إعادة بناء منطق الدولة المعاصرة المنتجة للكفاءة والمؤسسة على احترام قدسية حقوق الإنسان، انطلاقا من متغيرات ثلاث: الشرعية كعملية والمشروعية بالأداء، التداول على السلطة كنتيجة بانتخابات دورية، الفعالية كنتيجة محققة للاستقرار السياسي، وبالنتيجة فلسفة الحكم الديمقراطي الجيد تقوم على المعايير التالية: (معيار المشاركة+التمثيل+الأداء+المسؤولية+الجزاء=جودة الحكم)، إن جدول أعمال الحكم الجيد، لا يعنى فقط بالتحديث أو إصلاح الدولة (من ناحية الكفاءة)، لكن أيضا دمقرطة الدولة (من ناحية الشرعية) فالدولة المسؤولة، يجب أن تكون بالضرورة ديمقراطية، من خلال تدعيم القاعدة القانونية والذي يكون متوافقا مع عملية الدمقرطة، وعلى هذا الأساس فإن حكم القانون يخضع لمبادئ دستورية تضمن حقوق وواجبات الجميع وحرياتهم الأساسية (الديمقراطية الدستورية).

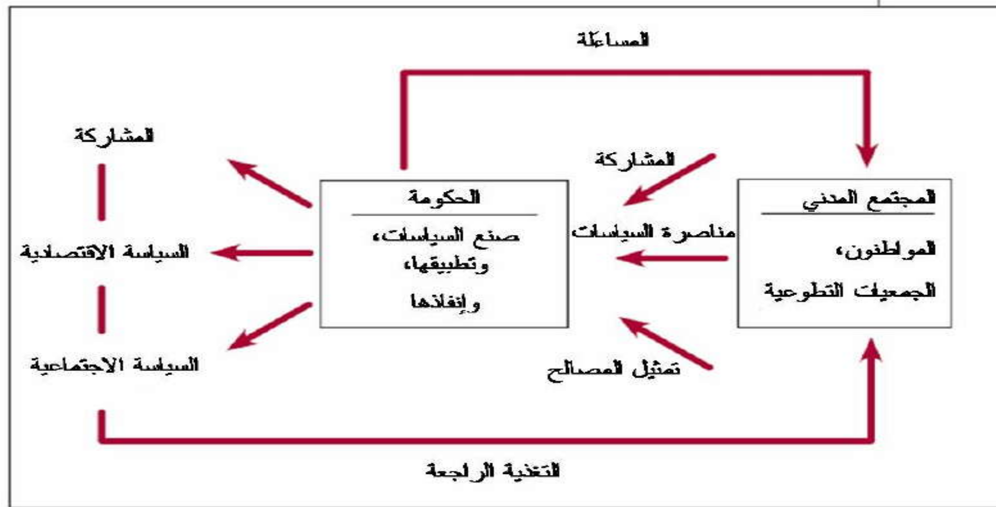
هذه الأنماط من الحكم يجب أن توجه بمبادئ المشاركة، التفويض (التمكين)، الشفافية، المساءلة، الشرعية، كما يتطلب الحكم الديمقراطي تكامل الدولة والقانون (دولة الحق والقانون).... [1]

ولضمان مخرجات أفضل للحكم الديمقراطي، لابد من ثلاث طرق أساسية تضمنها الحكومات الديمقراطية، حسب رؤية مركز المشروعات الدولية الخاصة، الذي يعنى بقضايا الحكم والمساعدة الديمقراطية، وهي:

– أولا: فعالية الأداء الحكومي المنتج لمخرجات في صورة خدمات اجتماعية، توفير الأمن، تحقيق العدالة ....

---

[1] Haut Conseil de la Coopération International, Op.Cit. p93.



الشكل رقم 03: عملية الحكم الديمقراطي

المصدر: مركز المشروعات الدولية الخاصة، المساعدة في بناء ديمقراطية تؤتى ثمارها، ص04، انظر:
http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Democracy%20Delivers_AR.pdf

– ثانيا: التسيير الجيد للنمو الاقتصادي الموجه نحو تحسين مستويات المعيشة، بالتنسيق مع مؤسسات القطاع الخاص.

– ثالثا: سرعة الاستجابة لاحتياجات المواطنين ومطالبهم، مع إعطاء دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني، من خلال توجيه اهتمامات الحكومة وتركيزها إلى القضايا التي تهم المواطنين.

كل هذا يستلزم وجود إدارة حكومية قادرة على تنفيذ سياساتها، ووجود آليات عمل متاحة للجمهور لمساءلة الحكومة على تعهداتها، على صعيد آخر تتطلب التنمية الديمقراطية للحكم الراشد تحقيق تقدم في ثلاث مستويات: الحرية الفردية { تطوير الإمكانات + صياغة الأهداف} ؛ الحياة المستقلة للجمعيات كضامن للتعددية، وكمحقق للتمثيل السليم للمصالح، وكمحدد أساسي لفرض القيود على السلطة ؛ المؤسسات كحامية للحقوق، ومحافظة على عمليات صنع القرار التشاركي والغير عنفي في إطار من التنافس الحر والعادل. (1)

عند الحديث عن التنمية، نشير إلى أن هذا المفهوم قد عرف تطورات عدة – من حيث المدلول والصياغة – تناسب كل مرحلة، وهذا ما دفع احد الباحثين (Roberts) إلى القول بان التنمية لا يمكن تصورها إلا ضمن إطار إيديولوجي، بحيث كان المفهوم السائد بعد الحرب العالمية الثانية – حسب رؤية المؤسسات الدولية – يشير إلى:" التغير والانتقال من اقتصاد كفاف تقليدي (اقتصاد زراعي غير علمي

(1) مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، **المساعدة في بناء ديمقراطية تؤتي ثمارها**، واشنطن، ص ص 05-06، تاريخ التصفح:2009/05/24 http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Democracy%20Delivers_AR.pdf

غير منتج اقتصاديا) إلى اقتصاد حديث (صناعي، علمي، منتج اقتصاديا ومنخرط في استهلاك ضخم) يتحقق عبر نهج تقوده نخبة (من الأعلى إلى أسفل) يعتمد على تطبيق العلوم والتكنولوجيا الحديثة (معرفة متخصصة)." [1]، كما اختلفت السياسات المتبعة لتحقيق التنمية في هذه المرحلة تبعا للتوجه العقائدي للدولة المعنية ؛ مع بداية انهيار الكتلة الشيوعية بدأ التركيز على المنظور الليبرالي المدعوم طبعا من المؤسسات المالية الدولية، الذي يؤكد على دور السوق، تقليص دور الدولة، بما أصبح يعرف بإجماع واشنطن، على أن هذه السياسات والبرامج وإن حققت معدلات نمو اقتصادي وناتج محلي إجمالي لا بأس به في بعض الدول، إلا أنها لم تحقق أهدافها من حيث تقليص الفقر وتحسين نوعية الحياة، وتقليص الفوارق الاقتصادية بين البلدان وضمنها، ليتم طرح منظور تنموي بديل من قبل منظمات الأمم المتحدة والمجتمع المدني العالمي يتضمن:" سيرورة عملية (من الأسفل إلى الأعلى) تقوم على تلبية الاحتياجات المادية وغير المادية الأساسية، والاكتفاء الذاتي، والاعتماد على الذات، والتنوع، والمعرفة الملائمة (المحلية غالبا)، ومشاركة المجتمع المحلي، والملكية المحلية، والتحكم بالسياسات والمشاريع ... والديمومة الثقافية والاقتصادية والبيئية." [2]، إذن أستبدل التركيز من النمو الاقتصادي، إلى التركيز على التنمية البشرية وصولا إلى التنمية المستدامة فيما بعد، أي الانتقال من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الاجتماعي وصولاً إلى التنمية الإنسانية ببعدها الشامل، بما يحقق الترابط بين كل مستويات النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والبيئي، بالاستناد إلى نهج متكامل يتوخى قدراً من العدالة {بين الأجيال فضلا عن العدالة داخل الأجيال} والمساءلة {مسؤولية الحكومات تجاه شعوبها في تجسيد التنمية بكل أبعادها ومسؤولية الحكومات فيما بينها حول آليات المساعدة المالية والفنية لتحقيق التنمية} والشرعية {متعلقة بطبيعة الأداء ودرجة الاستجابة} والتمثيل {بمعنى التخويل: أي تمكين القوى المجتمعية المحلية من التعبير عن مصالحها، بما يعرف بالسيطرة المحلية، إذا اعتبرنا التنمية الإنسانيـــة كعملية تستهدف توسيع خيارات الناس} ؛ إن المفهـــوم الواسع للتنمية يتضمن تحقيق مبدأ المساواة والتكافؤ بين جميع البشر دونما تمييز، كما يتسع ليشمل الحاجات المادية وغير المادية من قبيل الحريـــة واكتساب المعرفـــة والكرامة الإنسانية، وهذا ما أكده استحداث برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) لمؤشر التنمية البشرية لقياس المنجزات الإنمائية البشرية لكل دولة استنادا لمؤشرات مادية كالمستوى المعيشي ومتوسط عمر الإنسان وغير مادية كمعرفة الراشدين بالقراءة والكتابة[4] ؛ إن الضامن الأساسي لتحقيق التـــنمية بمفهومها الحديث والشامل، يـــكمن في ثلاث أسس

---

[1] كارولين توماس، "الفقر، التنمية، والجوع"، **عولمة السياسة العالمية**، مرجع سبق ذكره، ص938.

[2] كارولين توماس وملفن ريدر، "التنمية وعدم المساواة"، **قضايا في السياسة العالمية**، مرجع سبق ذكره، ص ص 99 – 100.

[4] عبد الحسين شعبان، **الحكم الراشد (الصالح) والتنمية المستدامة**، مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، دمشق، 2007، ص01. وانظر: كارولين توماس، مرجع سبق ذكره، ص 949.

رئيسية وهي: حقوق الإنسان، الديمقراطية، وطبعا الحكم الراشد.

– **التنمية وحقوق الإنسان:** تجسدت العلاقة بين التنمية وحقوق الإنسان في إعلان**"الحق في التنمية"** الذي دعت إليه لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان سنة 1977 وتم إقراره سنة 1986، حيث شكل موضوع التنمية جزءا من المقترب البنيوي الخاص بالجيل الثالث لحقوق الإنسان، والذي تعزز بمفهوم **التنمية البشرية** كما وردت في تقارير الأمم المتحدة حول التنمية (الدعوة إلى مكافحة الفقر، الاهتمام بالجانب الاجتماعي، اعتماد مبدأ المشاركة كجزء من الحق في التنمية)، وهذا ما أكده مؤتمر فينا العالمي لحقوق الإنسان (1993) الذي تكلم عن مركزية الإنسان في التنمية، كما تم الاتفاق على دمج وعدم الفصل بين الحقوق حسب منطق الجيلنة*، أي التأكيد على فكرة الترابط العضوي داخل النسق الحقوقي العالمي، رفض الانتقاء أو الاستثناء في التعامل مع هذا النسق الحقوقي، التأكيد على عالمية وشمولية النسق الحقوقي العالمي، الربط العضوي بين حقوق الإنسان، الديمقراطية، التنمية،الحكم الراشد، يتألف إعلان الحق في التنمية بعد الديباجة الطويلة من 10 مواد ركّزت على:

"1– الحق في التنمية كحق للإنسان وكحق للشعوب، والتوفيق بين احترام حق الشعوب في السيادة على ثرواتها وبين الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية.

2– الإنسان هو الموضوع الرئيسي للتنمية، والمسؤولية فردية وجماعية ومن حق الدول ومن واجباتها وضع سياسات تنموية وطنية ملائمة (لاحظ حق وواجب).

3– الحق في التنمية يقضي احترام مبادئ القانون الدولي وعلاقات الصداقة والتعاون وضرورة إزالة العقبات التي تعترض التنمية.

4– ضرورة تعزيز تنمية البلدان النامية.

5– التنمية مرتبطة بالسلام، ولذلك لا بدّ من صيانة السلم والأمن الدوليين.

6– ضرورة تحقيق تكافؤ الفرص واتخاذ تدابير فعالة لضمان قيام المرأة بدور نشيط في عملية التنمية، أي التركيز على البعد الداخلي في الحق في التنمية.

7– تأكيد مبدأ عدم قابلية الحقوق للتجزئة.

8– صياغة وتبني تدابير سياسية وتشريعية وغيرها على المستوى الوطني والدولي لتطبيق الحق في التنمية. "

* **المقصود بمنطق الجيلنة: التقسيم العضوي لحقوق الإنسان الذي كان سائدا قبل مؤتمر فينا لحقوق الإنسان (1993) إلى:**

حقوق الجيل الأول: الذي يمثل الحقوق السياسية والمدنية المعبر عن الطرح الغربي ورؤيته التنميطية لفكرة الحقوق.

حقوق الجيل الثاني: يمثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المعبر عن الطرح الاشتراكي لفكرة الحقوق.

حقوق الجيل الثالث: يمثل الحقوق الجماعية (حقوق التضامن) المعبر عن أفكار دول العالم الثالث الساعية نحو تضمين البعد الإنساني المحقق لشروط الأمن والسلم داخل مجتمعاتها، والحامي للوسط البيئي والإرث الإنساني المشترك لديها.انظر:

امحند برقوق، "الكوننة القيمية وهندسة عالم ما بعد الحداثة"، **أوراق الملتقى الوطني حول الإقليمية في ظل كوننة القيم**، جامعة جيجل، جوان 2005، ص 02.

– **التنمية والديمقراطية:** في بيان القمة بمناسبة الألفية الثالثة (سبتمبر 2000)، تم التأكيد – من ضمن أمور أخرى – على قيم الحرية والنظام الديمقراطي المشاركاتي في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالمية، التي تتطلب مسؤولية جميع الأطراف في المجتمع العالمي، حيث تؤكد أدبيات التنمية على ضرورة ضمان المشاركة الفعالة والنشطة والحرة لكل الأفراد في التنمية، بحيث تضمن إعلان الحق في التنمية على حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة وطنيا ودوليا، التعددية وحرية تأسيس الجمعيات، حرية التعبير والرأي، الإعلام الحر وحق تلقي المعلومات، مشاركة المرأة، تعزيز الديمقراطية المحلية [1]، من جهة أخرى تتطلب المقاربة التنموية وجود قيادة سياسية منتخبة ديمقراطيا، قادرة على إدارة الموارد الطبيعية والبشرية وتنميتها بأسلوب فعال ومتوازن، مع مراعاة الجانب الاجتماعي من خلال الاهتمام بمصالح الفئات الضعيفة و/أو المهمشة في المجتمع وتوفير آليات التمكين من المشاركة في إدارة شؤون الدولة وإيصال مطالبها إلى صناع القرار، ومحاربة كل أشكال التمييز العنصري، من خلال ترسيخ ثقافة المواطنة والاعتماد على الذات ودعم مشاركة الفعاليات المجتمعية (المجتمع المدني والقطاع الخاص) في عمليات صنع واتخاذ القرار، ومكافحة الفقر ومحاربة جميع أشكال الفساد [2]، كما تتطلب الممارسة الديمقراطية وجود قاعدة المساءلة والمحاسبة والتمثيل، التي تتضمن معنى الجزاء: إيجابا بتجديد الثقة عبر انتخابات حرة وتعددية ونزيهة، في حالة إنتاج الحكومة لمخرجات تنموية واعدة تنطوي على تقليص الفقر وتحسين نوعية الحياة، سلبا بسحب الثقة من الحكومة عبر ممثلي ونواب الشعب، أو بعدم تجديد الثـقة في الانتخابـات، في حالة عدم وفاء الحكومـة بتعهداتها والتزاماتـها، وهناك ملاحظة هامة تستدعي الانتباه وهي انه رغم وجود علاقة وثيقة بين التنمية والديمقراطية، لكن مثل هذه العلاقة ليست حصرية أو إجبارية ، فقد يكون هناك حكم غير ديمقراطي لكن إدارته وسلوكه أقرب إلى الحكم الراشد واقدر على الوفاء بمتطلبات التنمية، وبالطبع فإن كل نظام ديمقراطي لابد أن يشتبك مع موضوع الحكم الراشد خصوصاً ما تعلق بمسألة المساواة والمساءلة والشفافية، وأقدر على تحقيق عملية التنمية بكل أبعادها.

– **التنمية والحكم الراشد:** اقترنت التغيرات الحاصلة في أدبيات التنمية مع بروز مفهوم الحكم الراشد إلى أدبيات السياسة العالمية، حيث تم الربط بين مفهوم الحكم والتنمية البشرية المستدامة من خلال ثلاث أبعاد: **الوطنية** بين مختلف الطبقات الاجتماعية والمناطق الحضرية، **العالمية** التي تعنى بإشكالية توزيع الموارد والعوائد الاقتصادية بين الدول الغنية والفقيرة، **الزمنية** من ناحية تحقيق مصالح الأجيال الحالية دون الإضرار بحاجات الأجيال اللاحقة [3]، وبما أن الإنسان هو محور وهدف

---

[1] نفس المرجع، ص06.

[2] انظر حسن كريم،" مفهوم الحكم الصالح"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر2004، ص ص 58–63 .

[3] نفس المرجع، ص 44.

التنمية، فإن الحكم الراشد هو المحدد الأساسي للمؤشرات النوعية المادية وغير المادية لتحسين نوعية الحياة للسكان:" يمكن القول بأن مؤشرات التنمية الإنسانية المستدامة تتلخص في توسيع قدرات الناس وخياراتهم والتعاون بتحقيق التنمية وعدالة التوزيع والاستدامة، أي التواصل في العيش الكريم والأمان الشخصي دون خوف أو تهديد، ويذهب تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2000 إلى إضافة: الحرية والحق في اكتساب المعرفة والشفافية وتمكين المرأة باعتبارها مؤشرات نوعية لا تتحقق إلا بوجود نظام إدارة راشد يضع السياسات ويسعى لتطبيقها." [1]، ولا يمكن الحديث عن التنمية دون إستقرار سياسي وسلم مجتمعي ووجود مؤسسات دستورية، وتداول سلمي للسلطة وإقرار بالتعددية وانتخابات عامة دورية وإدارة اقتصادية رشيدة وهادفة ومشاركة شعبية فعالة وقوية، وبالعودة إلى أساسيات الحكم وعلاقته بالتنمية نلاحظ أن فلسفة الحكم والتسيير تشكلت انطلاقا من مفهوم قداسة الخدمة العمومية وقداسة حقوق الإنسان والمواطن، عبر إعادة تعريف الوظائف الاجتماعية الكلية للدولة، من خلال أربعة دعائم أساسية وهي: مفهوم المشاركة السياسية النشيطة والمؤثرة في محتوى القرارات المحلية ؛ التسيير الضامن بشفافية مع حرية تداول والوصول إلى المعلومات من مصادرها ؛ منع كل أشكال التعسف عبر إقرار مبدأ المسؤولية بالجزاء ؛ ضرورة الحكم بالمنطق الجامع بين الفعالية القصوى المرتبطة بتحقيــق أكبر قدر من الحاجــات والمطالب الاجتماعية والاقتصادية، وضرورة مراعاة مقتضيات النجاعة الاقتصادية وسرعة الاستجابة، لكن بما أن الإنسان ذو حاجات مرتبطة بــ: الخوف (نفسية) الغريزة (طبيعية)، التمكينية (ثقافية)، فإن هدف أي مشروع تنموي هو تحقيق أكبر قدر من إشباع هذه الحاجات، وفق إدارة سليمة ورشيدة للموارد تراعي عامل الجهد والزمن، أي وفق رؤية إستراتيجية ومسؤولة، وأيضا – وهذا أمر مهم – لأن التنمية تتطلب توفر بيئة سياسية وأمنية مستقرة، من حيث كون التنمية ملتزمة بتحقيق سبعة غايات مرتبطة بمفهوم **الأمن الإنساني** أي نزع كل مسببات الخوف والحاجة "الأمن الصحي، الأمن السياسي، البيئي، الثقافي، العلمي، الوظيفي، الشخصي." [2]

مما سبق، يمكن القول بأنه لا يمكن تصور حكم راشد بدون توافر ثلاث متطلبات أساسية، تشكل الدعائم التي يقوم عليها مفهوم الحكم وهي: حقوق الإنسان كأساس تشريعي ضامن والديمقراطية كفضاء سياسي تمكيني والتنمية كأساس اقتصادي مرتبط بتحقيق حاجات الإنسان المادية وغير المادية.

[1] لمزيد من التفاصيل انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة**، أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.

[2] امحند برقوق، مرجع سبق ذكره، ص ص 03-04.

المبحث الثالث: ماهية الحكم الراشد العالمي:

لا يقتصر مفهوم الحكم الراشد على النطاق الوطني أو المحلي، الذي يعنى بإصلاح وتطوير نظم الإدارة المحلية لشؤون الدولة والمجتمع، بل يمتد إلى المستوى العالمي، بحيث يعنى بإدارة الشؤون العالمية التي تزداد تعقيدا وتحولا وترابطا بين مكوناتها ووظائفها ما يستدعي معالجة تداعياتها و آثارها من خلال نظام جديد لإدارة السياسة العالمية وهو نظام الحكم العالمي، ذلك انه لم يعد في الإمكان التمييز أو الفصل بين البيئة الداخلية والخارجية لأي نظام سياسي، بحيث أصبحت على درجة كبيرة من التعقيد والترابط، كنتيجة منطقية لانخراط فواعل جديدة في العلاقات الدولية، أو في السياسة العالمية عموما، في هذا المبحث سنسلط الضوء على مفهوم ومضامين الحكم على المستويين المحلي والعالمي، مؤسسات وأطراف الحكم العالمي، وموقع وطبيعة دور الدولة في الحكم العالمي، وأخيرا مدى مساهمة الحكم العالمي في إدارة الأزمات والمشاكل الدولية من خلال المؤسسات الدولية.

المطلب الأول: مفهوم الحكم الراشد المحلي:

قبل الحديث عن مفهوم ومضامين الحكم الراشد العالمي، لابد من التطرق إلى مفهوم واليات الحكم على المستوى المحلي، من خلال جملة من المفاهيم الدالة عليه، أو المعبــرة عنه:

.الإدارة المحلية: تعد أسلوبا من أساليب التنظيم المحلي، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تشتمل الحكومة المحلية على ثلاث عناصر أساسية وهي: **الإقليم المحلي/ التمويل/ مشاركة المواطن المحلي ؛**

.مفهوم اللامركزية: ويشير إلى العملية العامة التي تنقل بموجبها السلطة السياسية والعمليات التنفيذية إلى هيئات حكومية على المستوى المحلي، ولإدارة الحكم اللامركزي ثلاث فوائد أساسية:

. الفائدة الأولى: أن الإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

. الفائدة الثانية: أن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصا أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.

. الفائدة الثالثة: في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر.

وتتضمن اللامركزية أربعة أشكال عامة وهي: التنازل، التفويض، عدم التركز، والتجريد:

فالتنازل هو نقل السلطة إلى حكومات محلية مستقلة ذاتيا أو شبه مستقلة ذاتيا ؛ **والتفويض** يعني نقل المسؤوليات والخدمات والإدارة إلى الحكومات والمؤسسات المحلية ؛ أما **عدم التركز** فيعني توكيل تنفيذ البرامج الوطنية إلى الفروع الأدنى من الحكومة ؛ في حين يشير **التجريد** إلى نقل الخدمات والمؤسسات الحكومية إلى الشركات والمؤسسات الخاصة.[1]

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **الحكم المحلي**. منشورات برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، تاريخ التصفح: 2009/03/12 www.undp pogar.org/arabic/governance/localgovernment.aspx

. **الحكم المحلي (Local Governance):** يشير إلى الحكم على مستوى محلي، والذي يحدده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كمايلي:" يتألف الحكم المحلي من مجموعة من المؤسسات، والآليات والعمليات التـــي تسمح لــمواطنيها ومجــموعاتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم، وتسوية اختلافاتهم، وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي، ويتطّلب ذلك، شراكة بين كلّ من مؤسسات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص بغية تحقيق تنمية محلية وتسليم الخدمات على نحو يّتسم بالتشارك والشفافية والمساءلة والإنصاف ويتطلب ذلك تمكين الحكومات المحلية من التعامل مع السلطة والموارد وبناء قدراتها حتى تغدو قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة ومسؤولة عن هموم واحتياجات المواطنين كافة وفي الوقت ذاته تكون مهتمة بتعزيز الديمقراطية الشعبية وبتمكين المواطنين والمجتمعات ومنظماتهم على غرار منظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، من المشاركة في الحكم المحلي وعملية التنمية المحلية كشركاء متساوين" [(1)] ويضيف البنك الدولي بان الحكم المحلي الجيد لا يقتصر على تزويد المواطنين بالخدمات المحلية فقط، بل يجب أن ينعكس ذلك في صورة تحسين نوعية الحياة، وخلق فضاء للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني وتحقيق التنمية المحلية المستدامة مع مراعاة البعد البيئي.[(2)]

في حدود علم الباحث، فان الحكم المحلي يمثل حجر الأساس لتجسيد متطلبات ومعايير الحكم الراشد بحيث يمكن القول بان هذه الفرضية لا تتعارض مع اتجاه المجتمع للتعولم أكثر فأكثر، ذلك أن مختلف الأزمات التي تعيشها مجتمعاتنا هي أزمة علاقات: أي علاقة المجتمعات البشرية فيما بينها، وعلاقتها مع محيطها الحيوي، ولمواجهة هذه التحديات لابد من ابتكار أنماط أكثر تكاملا وتوافقا مع طبيعة هذه الأزمات، والتي لا يمكن إعدادها إلا على المستوى المحلي، فعلى المستوى المحلي يمكن صياغة طبيعة المشاركات وإقامة الترابطات، وعلى المستوى المحلي يمكن فهم ومعالجة طبيعة علاقات المجتمعات البشرية مع نسقها البيئي، وعلى المستوى المحلي يمكن تجسيد قيم المواطنة وابتكار بدائل ناجعة للتنمية المتوافقة مع احتياجات الإقليم المحلي، وعلى هذا الأساس يمكن القول بان الإقليم المحلي هو اللبنة الأولى للحكم، الذي يشيد البناء من المحلي إلى العالمي، وبالتالي فان جوهر الحكم هو الربط بين المستويات المختلفة للحكم الراشد.

تعرف **الحكومة المحلية** باللغة الإنجليزية حسب قاموس وبستـــر بأنها:

“ Local Government : the government of a specific local area constituting a subdivision of a major political unit (as a nation or state) ; also: the body of persons constituting such as a government.”

تعني العبارات الإنجليزية السابقة أن الحكومة المحلية هي الحكومة المحددة لمنطقة محلية معينة أو مؤلفة مقسمة كجزء من الوحدة السياسية الرئيسية كالأمة أو الدولة. وكذلك هي هيئة من الأشخاص

---

(1) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) Anwar Shah**, Public Sector, Governance and Accountability Series :** ***Local Governance in Developing Countries*****.** The World Bank Publication, Washington, DC 20433, 2006, p02.

منصبة أو مؤلفة دستوريا (شرعيا) كحكومة[1]. وكذلك تعني الحكومة المحلية حسب قاموس أكسفورد الحديث (باللغة الإنجليزية):

"Local Government (noun): the government of a particular place by a group of people who are elected by the local residents. In Britain the group of elected officials who are in charge of local government is called the council. The local authority consists of officials who are paid. These officials carry out the decisions that the council has made."[2]

تعني العبارات الإنجليزية السابقة أن الحكومة المحلية هي الحكومة المنصبة أو المؤلفة من مجموعة من الأشخاص لمكان معين انتخبت من السكان المحليين، وفي بريطانيا جماعة الرسميين المنتخبين الذين يتولون مسؤولية الحكومة المحلية يطلق عليهم المجلس، وتتألف السلطة المحلية من الرسميين الذين يدفعون، وهؤلاء الرسميون ينفذون القرارات التي اتخذها المجلس.

أما الإدارة المحلية Local Administration فتعني : إدارة الشؤون المحلية للمناطق والوحدات الإدارية في البلاد بوساطة المواطنين المحليين في ظل إشراف ورقابة السلطة (الحكومة) المركزية فيعطى بموجب نظام الإدارة المحلية كنظام لا مركزي صلاحيات ومهام واختصاصات محددة تتعلق بقضايا تهم المواطنين في هذه الوحدة الإدارية الواحدة من البلاد ضمن حدود الدستور والقوانين العامة في البلاد .وتتركز هذه المهام والأدوار والاختصاصات في الشئون الإدارية والخدمية كإدارة المرافق العامة كالماء والكهرباء والأسواق وتنظيم الشوارع وإعداد المخططات الهيكلية للمنطقة المعنية ومراقبة البناء والعمران. وتكون هذه النشاطات تحت إشراف السلطة المركزية Central Authority التي تتولى إدارة الشؤون السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية العامة في الدولة، وتمنح الهيئات المحلية سلطات محلية تبعا للظروف السياسية والاقتصادية السائدة في البلاد، وتنشأ هيئات الحكم المحلي في مختلف الدول وتتخذ أسماء متباينة أو متشابهة تبعا للميراث التاريخي أو الاستعماري أو الابتكار المحلي، وهناك تعريفات متعددة للحكم المحلي أو الإدارة المحلية وضعها وعينها بعض المفكرين والسياسيين والباحثين ، تتشابه أحيانا وتتطابق أحيانا، وتتباين أحيانا أخرى، خدمت أو تخدم أهدافا محددة كما رسمها لها واضعوها، على أرض الواقع.[3]

ومن أهم هذه التعريفات ما يلي:

. يعرف الكاتب البريطاني"كرام موديو Crime C. Modio " الإدارة المحلية بأنها: مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين، سكـــان الوحـــدة

(1) كمال علاونة، **مفهوم ونشأة الحكم المحلي**، ص02، تاريخ التصفح: 2008/10/29.
http://www.maktoobblog.com/search

(2) نفس المرجع، نقلا عن:
Oxford Word power, **Local Government** , Oxford University Press, London, 1999, p 444.

(3) المرجع نفسه.

المحلية، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة [1]، فقد اهتم وركز هذا الكاتب البريطاني على مسالة انتخاب السكان المحليين للمجلس المحلي الذي يخضع بدوره للمساءلة السياسية من قبل الناخبين الذين انتخبوه، وهو على أي حال متمما لمؤسسات الدولة الأخرى، من جهته، عرف المفكر الفرنسي "اندريه دو لوبادير Andre De Laubader " الإدارة المحلية بأنها اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها[2] يركز هذا التعريف على إدارة الوحدة الإدارية كالبلدية أو المجلس القروي شؤونها بذاتها، كما تطرق المفكر الفرنسي " فالين Vallin" للنظام اللامركزي بأنه سحب وظائف من السلطة المركزية وإحالتها لسلطة مستقلة ذات اختصاص محدد، سواء كان هذا الاختصاص إقليميا أو مصلحيا.[3]

وعرف مفكر آخر هو "جورج بلير George S. Blair "، الحكومة المحلية بأنها أية منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومة معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية لجبي جزء على الأقل من إيراداتها[4]، وهذا التعريف يهتم بالسكان والجغرافيا وهيئة الحكم وتحديد الشخصية القانونية المستقلة الملازمة للحكومة المحلية التي تقوم بتقديم خدمات حيوية وفي المقابل القيام بجباية إيرادات على شكل رسوم وضرائب لتمويل نشاطاتها.

أما "مارشال A.H. Marshal " فقد تحدث عن وجود ثلاث خصائص للحكومة المحلية والمتمثلة في أن مجال عملها يكون في نطاق جغرافي معين في إطار حدود الدولة أو الولاية، وقيام السكان بانتقاء أو انتخاب هذه الهيئة المحلية، والتمتع بالاستقلال الجزئي فيها كجبي الضرائب والرسوم.[5] من جهتها تناولت منظمة الأمم المتحدة مسالة الحكم المحلي، فعزت مصطلح الحكم المحلي إلى الوضع السياسي لإحدى الدول أو الولايات، فاعتبرت الحكومة المحلية بأنها في حالة النظام الفدرالي: الولاية التي يتم إيجادها بموجب القوانين، والمتمتعة بقدر كبير من السيطرة على الأمور المحلية، بما في ذلك سلطة فرض الضرائب واستخدام الأفراد لأغراض محددة.[6]

[1] نفس المرجع، نفس الصفحة، نقلا عن:
Crime C. Modio, **The Government of Great Britain**. London, 1965, p 135.

[2] نفس المرجع، نفس الصفحة، نقلا عن: Andre De Laubader , **Droit Administratif** (Paris : 1960), 42.

[3] حسن محمد عواضه، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة.** المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983، ص 17.

[4] كمال علاونة، مرجع سبق ذكره، ص03، نقلا عن:
George S. Blair , **Government At the Grass – Roots.** Palisades Publishers, California, 1977, p 14.

[5] نفس المرجع، نفس الصفحة، نقلا عن:
A.H. Marshal , **Local Government in Modern World.** Athelone Press, London, 1965, P 05.

[6] نفس المرجع، نفس الصفحة، نقلا عن:
Emil J. sady, **Improvement of Local Government and Administration for Development Purposes.** Journal of Local Administration Overseas, July 1962, pp 135 – 148.

يمثل الحكم الراشد المحلي، الإطار المنظم والمعبر عن احتياجات وتطلعات السكان، وفي هذا الإطار وضع كل من "بيير كالام واندريه تالمان" ستة مبادئ أساسية يسترشد بها للعمل الحكومي، خاصة ما تعلق بإجراء حوار حقيقي مع سكان الأحياء:

1- معرفة الآليات التي تعمل داخل تلك الأحياء والتعرف عليها.

2- تقدير أوضاع السكان.

3- البحث عن أشكال ملائمة لتصورات السكان بالإضافة إلى التمثيل الديمقراطي.

4- تحويل العمل الحكومي كي يصبح أكثر عمومية واقل قطاعية.

5- إخضاع الأنماط الحكومية للأنماط الاجتماعية.

6- تصور ملائم لإمكانيات السكان ولاهتماماتهم. [1]

ومن منطلق أن احتياجات وتطلعات المجتمع أصبحت أكثر تعقيدا، فقد تضاءلت قدرة السلطة على تنظيم وإدارة مختلف جوانبه بشكل مركزي، وعلى هذا الأساس يجب تفويض جزء من السلطة المركزية إلى المستوى المحلي سواء عن طريق اللامركزية (تعزيز الجماعات الإقليمية المستقلة ذاتيا) أو عن طريق إضعاف المركزية (تفويض المستوى الإقليمي والمحلي بسلطة مخولة لإدارة الدولة).[2]

هذا على المستوى المحلي، أما على مستوى الكوكب، فالحكم الرشيد ليس غائبا تماما، ذلك أن روح إنشاء نظام الأمم المتحدة لم تفقد تماما، فقد تمت إزالة الاستعمار في أغلب دول العالم، والحيلولة دون نشوب حرب عالمية ثالثة، ومن خلال المؤسسات الدولية يتم تنسيق وتبادل الاتصالات والأفكار كما توفر وكالات الأمم المتحدة إطارا (وإن كان غير كاف) للحوار حول قضايا ذات اهتمام مشترك مثل: الغذاء والصحة والتنمية والبيئة والإسكان، في هذا الإطار يقر "اندريه تالمان" بأن تسيير شؤون الكوكب لن تعتمد على أعمال آليات السوق وحدها، فمن الضروري والعاجل وضع أسس الحكم الرشيد أي فن الحكم والمؤسسات العامة والممارسة الإدارية، بما يلائم الواقع المعاش، والذي يأخذ في الحسبان التوفيق بين متطلبات حالة الاعتماد المتبادل، واحترام التنوع اللانهائي للمجتمعات والبيئات، حتى يتمكن البشر من إدارة المدينة الكونية وجعلها قابلة للعيش الكريم والمتوازن، والابتكار على جميع المستويات الظروف الكفيلة بتحقيق الحكم الراشد، من المستوى الممعن في المحلية إلى أوسعها عالمية [2]، وهذا كله يدفع باتجاه البحث في ماهية الحكم العالمي كإطار نظري مفسر لطبيعة دور المؤسسات الدولية في التبشير بالحكم الراشد خاصة على المستوى المحلي.

---

[1] بيير كالام واندريه تالمان، مرجع سبق ذكره، ص 134.

[2] نفس المرجع، ص ص13-14.

المطلب الثاني: الخلفية التاريخية لمفهوم الحكم الراشد العالمي:

عرف العالم وعبر مراحل تاريخية مختلفة، محاولات قوى دولية تقليدية تستهدف الهيمنة العالمية على استغلال موارده المادية والبشرية، وإدارة شؤونه المختلفة والتي تجسدت في الإمبراطوريات التقليدية كالإمبراطورية اليونانية الهلينستية، الرومانية، دولة الخلافة الإسلامية ... كل هذه الأشكال حاولت تجسيد نموذج لحكم عالمي يناسب كل مرحلة، عبر نشر أو فرض نماذج فكرية أو قيمية تبعا لحضارة وقيم الطرف المنتصر، لكن في إطار دولاني (عالم – دول) بداية من أواسط القرن 19م، ظهرت أشكال جديدة من التنظيم الدولي ممثلا في المنظمات الدولية المتخصصة (منظمة الصليب الأحمر 1863م إتحاد البريد العالمي 1873م)، كما اتسع نطاق ونشاط التجارة الدولية مطلع القرن 20م، بعد نهاية الحرب العالمية الأولى ظهر إلى الوجود أول منظمة دولية للتنسيق بين الدول، ووضع قانون دولي ينظم العلاقات بين الدول ويحفظ السلم والأمن الدوليين، وهي منظمة عصبة الأمم استنادا إلى الأفكار الولسونية (مبادئ ولسن الأربعة عشر) " 1919 – 1939م " لكنها لم تحقق أهدافها، فكان البديل منظمة الأمم المتحدة " منذ 1945م " كأحد أشكال الحكم العالمي والتي تتفرع عنها مؤسسات دولية اجتماعية واقتصادية مثل: منظمة الصحة العالمية، منظمة العمل الدولية، صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، ومؤسسة قضائية وهي محكمة العدل الدولية، كما شهد العالم في الفترة مابين عقد 1950 – 1990م، عدة تطورات مهدت لقيام نظام جديد للحكم العالمي أبرزها:

. تنافس أيديولوجيتين متناقضتين من أجل الهيمنة العالمية: (شيوعية بزعامة الإتحاد السوفيتي ورأسمالية ليبرالية بزعامة الولايات المتحدة)، تحكمها معايير وقيم وأنماط معينة، تسعى لأن تكون النموذج المهيمن والسائد على المستوى الكوني طوعيا أو فرضا .

. توسع أنشطة وبرامج منظمة الأمم المتحدة، في المجالات الاجتماعية والإنسانية والإنمائية كبرنامج الأمم للإنماء UNDP – 1959م، اللجنة السامية لشؤون اللاجئين 1951م، الوكالة الدولية للطاقة الذرية IAEA 1953م.

. بروز نشاط المنظمات الغير حكومية NGO_s، في الساحة العالمية خاصة ما عرف بالحركة البيئية بداية عقد 1970م، وبداية الوعي العالمي بقضايا البيئة وآثارها مثل: الإتحاد الدولي لحماية الطبيعة ومنظمة السلام الأخضر.

. ظهور الاتحادات الإقليمية في شكل تنسيق ما بين الحكومات في القضايا الاقتصادية والتجارية وتبادل الآراء في المسائل السياسية المشتركة مثل: منظمة الوحدة الإفريقية والسوق الأوروبية المشتركة.

. في إطار الحرب الباردة تم عقد معاهدات وتحالفات وأحلاف عسكرية، لتنسيق التعاون السياسي والأمني ما بين الحكومات: كحلف شمال الأطلسي NATO.

كما شهدت فترة ما بعد عام 1990م، انتصار النموذج الغربي الليبرالي، حسب أطروحة " فوكوياما" (نهاية التاريخ)، وبدأ العالم يشهد موجات جديدة من التحول الديمقراطي، وتبني آليات إقتصاد السوق عبر عمليات تحول جذرية مخلفة عديد الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بصور سلسة حينا وعنيفة أحيانا أخرى.... كما تجلت ملامح نظام الحكم العالمي الجديد، في عقد قمم ومؤتمرات عالمية، حضرها كم هائل من الدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية والشركات متعددة الجنسية مثال ذلك: (القمة العالمية لحقوق الطفل بنيويورك 1990م، قمة الأرض بريو دي جانيرو 1992م مؤتمر الأمم المتحدة للاستيطان البشري والسكان في إسطنبول 1996م). (1)

- **ظهور مفاهيم و مبادئ جديدة للإدارة العالمية أبرزها :**

1. مفهوم التنمية المستدامة الذي يربط بين ثلاثية نمو اقتصادي + وعي بيئي + ضمان حاجة الأجيال المستقبلية.

2. مفهوم عولمة حقوق الإنسان أي الإقرار بعالمية و شمولية حقوق الإنسان العالمية (المعولمة).

3. مفهوم العولمة الذي يربط بين ثلاث ركائز : عولمة المال + عولمة القيم + عولمة السياسة.

4. إعادة النظر في مفاهيم السيادة من خلال إقرار حق التدخل الإنساني.

5. التبشير بقضايا **الحكم ومكافحة الفساد The Governance and Anti-corruption** والديمقراطية والإصلاحات المؤسساتية، من جهة أخرى شهد العالم تطورات علمـية وتكنولوجية ومعلوماتية، بما أدى إلى زيادة التدفقات والترابطات العالمية المتعددة الأوجه.

6. كما شهدت السياسة العالمية تزايد نشاط وأدوار المؤسسات الدولية، والمنظمات غير الحكومية وتعاظم أدوار الشـركات متعـددة الجنسية بما أضعف من قـوة الدولة التي أصبحت مخترقة من مختلف الجهات، إضافة إلى بروز تهـديدات عالـمية جديدة في قضايا السياسة العالمية تستدعـي ضرورة مواجهتها باعتبارها متخطية لحدود الدولة القومية كالإرهاب، الجريمة المنظمة، الهجرة كما تطورت عوامل التهديد لبقاء الدولة من الأطر الخارجية (حروب ما بين الدول) إلى الأطر الداخلية (حروب أهلية وحركات الانفصال وصراعات الهوية)، الأولى تهديدات من خارج الدولة (فوق وطنية) والثانية تهديدات من داخل الدولة (تحت وطنية) تهدد الدول والمجتمعات.

7. تطور نماذج الاتحادات الإقليمية إلى مستويات أعمق من الترابط و التكامل والاعتماد المتبادل في قضايا تنسيق السياسات التجارية والنقدية وشؤون الأمن والخارجية مثل: الإتحاد الأوروبي والآسيان والماركسور، رغم أن النموذج القاري الإقليمي قد يعيق التوجه نحو تكامل نظام حكم عالمي.

لنصل في الأخير إلى بروز نمط جديد من الحكم العالمي لم تتضح بعد كل ملامحه، لكن الأكيد أن الإدارة العالمية ستكون مبنية على إدارة فعالة شاملة موجهة بمبدأ النمو المستدام والتطبيق العالمـي

(1) Henry lamb, **global governance: why ? how ? when ?,** Published by the Murchison Chair of Free Enterprise College of Engineering, USA, 1996, pp 03-20.

من خلال جهوزية العالم لقبول قيم رئيسية توحد كل التوجهات والخلفيات الفلسفية والدينية والسياسية والثقـــافية المسنودة بقيم الديمقراطية على كل المستويات وبقاعدة ملزمة[1].

المطلب الثالث: مفهوم الحكم الراشد العالمي:

أولا إشكالية التعريف: قبل الحديث عن مفهوم الحكم العالمي، نشير – بداية – إلى تحديد مجموعة من المفاهيم، التي قد تتداخل مع مفهوم الحكم العالمي أو تعبر عن احد مدلولاته وأبرزها[2]:

"**النظام الاقتصادي العالمي الجديد:** ويقصد به مجموعة القواعد والترتيبات التي وضعت في أعقاب الحرب العالمية الثانية لضبط قواعد السلوك في العلاقات الاقتصادية بين الدول المختلفة، مكون من الدول والمنظمات الاقتصادية الدولية والشركات متعدية الجنسية، وقد تكون المنظمات الإقليمية من خلال نظم معينة نقدية ومالية وتجارية .

المجتمع العالمي: يمثل الإطار الذي يشكل بنيان النظام العالمي.

التنظيم العالمي: يمثل التعبـــير المؤسسي والقانوني للنظام العالمي، مكون من عديد التنظيمات والمنظمات الدولية. **النظام العالمي:** هو مجموعة الحقائـــق والمكونات التي تحكم علاقات المجتمع العالمي، وتنظم علاقات الدول ببعضها البعض من خلال آليات مؤسســـية ومرتكزات معينة، تحقق الاتساق بين تلك العلاقات، وكلمة **نظـــام order** تنطوي على ترتيب الأوضاع على نسق معين من العلاقات والقواعد السلوكية الخاصة والمنظمة، ويشتمل كذلك على الدول والمنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسية وغيرها من الفاعلين المؤثرين في العالم، كما يشير اصطلاح عالمي إلى صفة رئيسية تشكل نظام الوقت الحاضر وهي **صفة العولمة (Globalization)** حيث تزايدت فيها درجة **الاعتماد المتبادل (interdependance)** بفعل الثورة التكنولوجية والاتصالات التي حولت العالم إلى قرية كونية تختفي فيه الحدود السياسية للدول القومية. أما **النظام الدولي** فيعبر عن انتظام وتفاعل دول العالم في نظام شامل وفقا لنمط معين لتقسيم العمل الدولي ، والخضوع لبعض التنظيمات و المنظمات الدولية. "

تتعدد التعاريف المقدمة إلى هذا المفهوم من قبل المفكرين، وهذا راجع لحداثة المفهوم، لعل أبرزها التعريف الذي يقدمه كل من "كيوهان وناي nye & Keohane " :" فالحكم العالمي هو مجموع العمليات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية توجه، أو تعيق النشاطات الجماعية لمجموعة ما، الحكم لا يستوجب بالضرورة الحكومات والمنظمات الدولية التي تملك سلطات بشكل خاص، بل يتعداها إلى الشركات الخاصة والمنظمات الغير حكومية تعمل فيه في أغلب الحالات بالاشتراك مع الأجهزة الحكومية، وأحيانا بدون السلطات الحكومية (الدولة)." [3]

---

[1] David Held and Anthony McGrew, **Governing Globalization: Power Authority and Global Governance.** Polity press, Cambridge & oxford, UK, 2004, pp 05-11.

[2] عبد المطلب عبد الحميد، **النظام الاقتصادي العالمي الجديد و آفاقه المستقبلية بعد أحداث 11 سبتمبر**. مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003، ص ص16 – 17.

[3] Bas Arts "Non – State Actors in Global Governance : A Power Analysis" Paper to be presented at the 2003 ECPR Joint Sessions, Workshop 11 **: The Governance of Global Issues - Effectiveness, Accountability, and Constitutionalization.** Edinburgh, Scotland, March 28 – April 2, 2003, p 08.

يمكن تمييز معنيين من معاني الحكم العالمي:" واحد مقيد بحيث يحيله إلى الأنماط الجديدة من التنسيق العام ظهرت مؤخرا مثل حكم الشبكة Network governance، وآخر واسع ينظم أنماط التنسيق العام التراتبية الكلاسيكية، أو الجديدة ما بعد الحداثية post-modern bottom – up مثل تعبير "حكم بدون حكومة governance without government، هذا المصطلح يشير إلى أن آليات التنسيق الاجتماعية المستندة إلى الدور التقليدي للحكومة مستثناة من مفهوم الحكم الراشد العالمي"[1]، على النقيض من ذلك يعتبر كل من " نيل وليهمكوهل Knill and Lehmkuhl" أن مفهوم الحكم (المحلي) يشير إلى كل أنماط تنسيق الأعمال للتزود بالسلع والخدمات المشتركة عبر مجموعات ممثلين مختلطة أو خاصة أو عامة لكن في العلاقات الدولية التي تفتقر إلى السلطة المركزية، نتعامل دائما مع "حكم بدون حكومة governance without government أو قاعدة (قانونية) بدون حاكم rule with out ruler"[2]

من جانبه يعرف "جون بيليس وستيف سميث" الحكم العالمي بأنه:" مفهوم يعبر عن تطور نظام رسمي وغير رسمي، عبر إجراءات التسوية السياسية متعددة المستويات بين السلطات العامة (الدول والمنظمات بين الحكومية) والوكالات الخاصة مثل: المنظمات غير الحكومية والفاعلين من غير الدول، في البحث عن تحقيق الأهداف المشتركة، أو حل المشاكل الجماعية عبر قواعد وبرامج وسياسات شاملة، أو عبر قومية مكون من عدة عناصر هي الدول، المنظمات الدولية، القانون الدولي، المنظمات فوق القومية ... ".[3]

مم تقدم يمكن تقديم تعريف إجرائي للمفهوم:

"هو مجموع الترابطات والتدفقات ومجمل العلاقات، وكل أشكال الانخراط في النظام العالمي يشمل كل البنى الرسمية وغير الرسمية، وكل التفاعلات المتعددة المستويات سواء التقليدية كالدولة والجديدة كالمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية والشركات الخاصة، والحركات الإجتماعية الإحتجاجية وحركات التحرر... تعمل مع الهيئات الحكومية وأحيانا بدون تدخل أي سلطة حكومية يتضمن المشاركة في عملية صنع القرار على المستوى العالمي، أو التأثير فيه، بحيث يسعى من أجل حل أو إدارة المشاكل الجماعية التي تتجاوز حدود قدرة الدولة القومية، كما يستهدف تحقيق الشرعية وقدرا من العدالة على المستوى العالمي، عبر سياسات وبرامج وأهداف مختلفة، يتميز بالشمولية والتعددية والتعقيد وكثافة الترابط والتأثير. "

---

(1) Van Kersbergen, K. and F. van Waarden, **Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability.** The Hague: Social Science Research Council, 2001, pp 23-24.
(2) Knill. C and D. Lehmkuhl, **Private actors and the state: Internationalization and changing patterns of governance**. An International Journal of Policy and Administration,(N 15), New York, 2002, pp 12-13
(3) Jhon Baylis and Steve Smith**, The Globalization of World Politics.** Third Edition, Oxford University Press, New York, 2005, p1009

ثانيا العوامل المشجعة على ظهور مفهوم الحكم العالمي: أبرزها:

. إنتهاء الحرب الباردة :أنهى عصر الجمود السياسي في إطار الأمم المتحدة، والوكالات المرتبطة بها، ما أوجد آفاقا أكثر نشاطا وفعالية في الإدارة العالمية، وأكثر شمولا وتعددية مما كانت عليه في ظل الإنقسام السياسي والاقتصادي في العالم سابقا، كما ساهمت في تضاؤل الشرعية الممنوحة تراتبيا أو الهيمنة على تنظيم النظام العالمي، هذه الأنماط مطعون بها ومنتقدة عبر مجموعة من جماعات الضغط و الحركات الاجتماعية الاحتجاجية ؛

. تكثيف عمليات العولمة زاد من الطلب على التعاون متعدد الأطراف، وتوفير السلع العامة والعالمية والاستقرار المالي وحماية البيئة، وتجديد البنية التحتية للنظام العالمي، والتي تطورت إلى مستويات أعمق من التدخل في الشؤون الداخلية للدول والمجتمعات ؛

. خلال العقود الثلاثة الأخيرة جرى إعادة النظر في سلطة الدولة، من خلال تقديم برامج سياسية أساسية لحل الأزمات الداخلية المتزايدة بإشراك الدول في التفاوض مع الوكالات العامة والخاصة داخل وخارج حدود الدولة، فالحكم كعملية تكون فيها الدولة تلعب دورا استراتيجيا لكن ليس بالضرورة مهيمنا، نظرا لعدم وجود حكومة عالمية تصف العلاقة بين نظم اتخاذ القرارات والتنسيق السياسي لحل المشاكل التي تتخطى الدول والمجتمعات، وهي مهمة لوصف العمليات و الهياكل التي تنظم خارج الدولة، وبالتالي فالحكم العالمي يرفض مركزية الدور التقليدي للدولة وعليه لا نقتصر على العالم – دول، بل اكتشاف القضايا والعمليات التي تكون فيها الدولة غير راغبة وغير قادرة على التصدي لها، لفهم المغزى السياسي العالمي والإقليمي عبر السلطة، فهذا النظام يتجاوز البعد التقليدي للدولة إلى البعد التعددي ؛

. بعيدا عن إطار عالمي موحد يقوم على نظام عالمي لتنفيذ القانون، فإن الحكم العالمي لا يفترض فكرة مركزية السلطة العامة التي تشرع للشؤون الإنسانية المشتركة.[1]

من جهة أخرى يميز "هيوسن وسنكلير hewson and sinclair " ثلاث مصادر للحكم العالمي: أدبيات العولمة والتحولات العالمية ؛ أدبيات العلاقات عبر القومية والأنظمة الدولية ؛ أدبيات المنظمات الدولية بما فيها الأمم المتحدة.[2]

---

[1] David Held and Antony McGrew, Op.Cit , p09.

[2] Hewson.M & Sinclair.T, **Approaches to Global Governance Theory.** Albany: State University of New York Press, 1999, pp 32-41.

ثالثا أدبيات (خصائص) البنية المؤسسية للحكم العالمي: تتمثل في:

– أولا: أنه متعدد الأطر مشكل من عدة عناصر أو بنى أساسية للحكم العالمي:

مافوق الدول suprastate: مثل منظمة الأمم المتحدة والإقليمية ، وعبر المجتمع المدني العالمي....

ماتحت الدول : substate مثل جمعيات المجتمع المدني المحلي وحكومات المدن ....

الحكومة الوطنية (الدولة) محصورة بين هذين الإطارين.[1]

– ثانيا: يوصف الحكم العالمي بأنه شمولي تعددي **[** كما في الحكم الراشد الوطني (المحلي)، حيث الحكومة تقوم بنشاطاتها مدعومة بالسلطة الرسمية (القوة العمومية)، بينما الحكم الراشد لا يحوز على مثل هذه السلطة، بحيث يحيلها إلى أنماط التنسيق والإدارة المشتركة، بين الدولة (الحكومة) والقطاع الخاص والمجتمع المدني، من اجل تحقيق الأهداف المشتركة، كذلك الحكم الراشد العالمي لا يحوز على السلطة الرسمية أي: حكومة عالمية تجسد تركيب تراتبي للسلطة (من الأعلى إلى الأسفل)، بل يحيلها إلى أنماط التنسيق المشتركة متعددة المستويات، متعلقة بإيجاد قواعد وآليات معينة لإدارة الشؤون العالمية، من خلال مجموعة من الفواعل تشكل عناصر الحكم العالمي، كالدولة، المنظمات الحكومية وغير الحكومية ....**]**، بحيث لا تنحصر السلطة في مكان واحد ، وهذا لا ينطوي على أي تكافؤ للقوى بين المشاركين ، لكن الأكيد أن السلطة السياسية هي بالتأكيد مجزأة وموزعة بين هذه الأطراف.

– ثالثا: متغير الهندسة السياسية، والقدرات التنظيمية لهذه البنى المختلفة في جميع أنحاء العالم مختلف متنوع وشديد التعقيد، في عدة قضايا في السياسة العالمية (تعدد الأدوار وتمايز القوى والقدرات واختلاف المواقع والمراكز الإستراتيجية داخل نظام الحكم العالمي).

– رابعا: المنظومة الهيكلية معقدة، تتألف من عديد الوكالات والشبكات المتداخلة وظيفيا ومكانيا ناهيك عن فارق القوة والموارد والكفاءات بينها.

– خامسا: بعيدا عن الحكومات الوطنية التي يجري تهميشها في هذا النظام، تزداد المواقع الإستراتيجية الحاسمة لهندسة البنى التحتية في مختلف التنظيمات وإضفاء الشرعية على النظام خارج الدولة [2].

---

[1] David Held and Antony McGrew, Op.Cit , p09.

[2] **لمزيد من التفاصيل انظر:**

Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, **International Organizations the Politics and Processes of Global Governance.** LYNNE RIENNER Publishers, Boulder, CO 80301 USA, 2004, p04.

المطلب الرابع: فواعل الحكم العالمي وإدارة الشؤون العالمية:

تتعدد مكونات (عناصر) الحكم الراشد العالمي، التي يساهم كل منها في إدارة الشؤون العالمية، عبر مستويات متعددة، انطلاقا من مستوى الدولة، وصولا إلى المستويات التي تتجاوز حدود الدولة القومية مثل المؤسسات الدولية عبر القومية، والمنظمات غير الحكومية والشركات متعددة الجنسيات... حيث نميز في هذا الإطار:

أولا الدولة: تعتبر الدولة أقدم أشكال التنظيم الدولي، وكانت – حتى وقت قريب – تعتبر الفاعل الأساسي إن لم يكن الوحيد في العلاقات الدولية، التي تضطلع بشؤون الأمن والسياسة والاقتصاد .... لكن في إطار الحكم الراشد العالمي تستمر الدولة في لعب دور أساسي في النظام العالمي، من حيث امتلاكها صلاحيات إجراء المفاوضات، عقد الاتفاقيات، إعلان العقوبات، إنشاء المؤسسات الدولية الحكومية... لكنها تتفاوت فيما بينها من حيث القوة وحجم التأثير.(1)

إذن فدولة الأمة هي الممثل الأهم – حسب رأي "روبرت كيوهن وجوزيف ناي" – على مسرح السياسة العالمية، لكنها ليست الممثل المهم الوحيد في جغرافية الحكم العالمي الأكثر تعقيدا والأكثر تشابكا. (2)

لقد أثرت أدبيات العولمة والتحولات الدولية المعاصرة، على مفهوم السيادة ودور الدولة، التي ورغم المضامين القانونية المعطاة لها، إلا أن الفروقات واضحة بين النظرية والممارسة، خاصة ما تعلق بمبدأ عدم التدخل (إشكالية التدخل الإنساني)، فصرنا نشهد بروز نظام حكم ما بعد السيادة Post-sovereign governance : مادون الدولة substate : مثل المجتمع المدني، الشركات الخاصة ...وما فوق الدولة Suprastate ، والتي تمثلها فواعل متخطية للحدود القومية مثل: المؤسسات الدولية الحكومية، المجتمع المدني العالمي، الشركات المتعددة الجنسية.... (3)

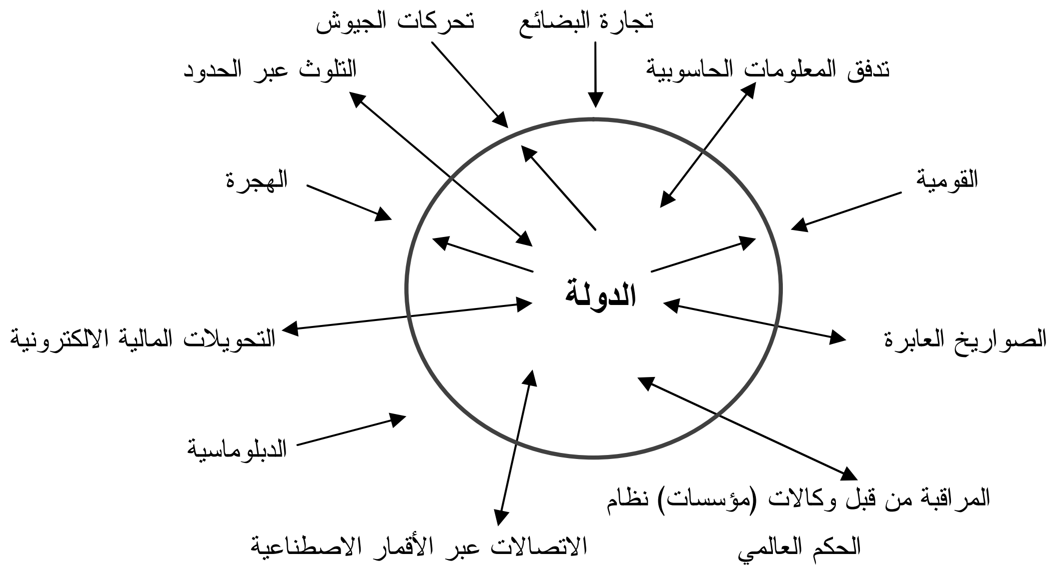
فالدولة القومية في إطار النظام الوستفالي المنبثق عن مؤتمر وستفاليا 1648م، والقائم على ثلاثية الدولة – الأمة + احترام مبدأ السيادة + عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، لم تعد قادرة لوحدها على إدارة الشؤون العالمية (وحتى المحلية) بمعزل عن الفواعل الجديدة في السياسة العالمية، وهو ما يتطلب من الدولة ضرورة إشراكهم والتنسيق معهم من اجل حل وإدارة الأزمات الدولية، بما فيها تحسين الحكم المحلي

(1) Ibid (Margaret P.Karns & Karen A.Mingst), pp 15-16.

(2) روبرت كيوهن وجوزيف ناي، " تمهيد (العولمة ومستويات الحكم)"، **الحكم في عالم يتجه نحو العولمة**. تحرير: جوزيف ناي وجون دوناهيو، تر: محمد شريف الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002، ص32.

(3) جان آرت شولت، "عولمة السياسة العالمية"، تحرير جون بيليس وستيف سميث، مرجع سبق ذكره، ص ص 48-50.

ومكافحة الفساد، إن تيار العولمة بتسارعه المطرد وديناميكيته الهائلة قد سلط ضغوطا كبيرة على الدولة بمؤسساتها ووظائفها في كل مكان وصلت إليه تأثيرات العولمة، لكنها عملت بنجاح ملحوظ هي أيضا – أي الدولة – على استيعاب الضغوط وامتصاص الصدمات والمرافقة وتدجين التوترات الناتجة وعلى التأقلم والتكيف مع الوقائع العولمية الجديدة[1] ، ورغم التباين والتناقض الواضح بين تيار تراجع الدولة و تيار بقائها*، إلا أن الأكيد أن الدولة تبقى فاعلا استراتيجيا، وان لم يكن وحيدا في إدارة الحكم العالمي، من خلال إعادة صياغة أدوارها، فالدولة المعاصرة تمر بمرحلة إعادة البناء والتشكيل للتلاؤم مع طبيعة التحولات العالمية الراهنة.



الشكل رقم 04: الدولة في عالم معولم

المصدر: جان آ. شولت، "عولمة السياسة العالمية"، تحرير جون بيليس وستيف سميث، مرجع سبق ذكره، ص44.

ثانيا المؤسسات الدولية الحكومية: تلعب المؤسسات الدولية الحكومية، دورا مهمـا في إدارة الحكـم العالمي، خاصة بعد نهاية الحرب الباردة، حيث انخرطت أكثر في إدارة الشؤون العالمية، عبر توجيه الدول إلى متابعة القضايا المشتركة (قضايا البيئة والتنمية)، نشر مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، والاقتصاد الحر، ولفت انتباه المجتمع الدولي إلى انتهاكات حقوق الإنسان في بعض الدول عبر آلية التدخل الإنساني، التبشير بقضايا الحكم الراشد ومكافحة الفساد، من خلال تبني مجموعة معايير دولية مقبولة من اجل دعم الأداء الحكومي، عبر آليات المساعدة الفنية. [2]

ومن أجل مواجهة تحديات العولمة، تقوم المؤسسات الدولية بالتأكيد على الحاجة إلى التنسيق والتعاون الدولي المتعدد الأطراف والفعال في قضايا الأمن، حقوق الإنسان، الفسـاد، الفقر .... وفـي

---

(1) حسن حنفي وصادق جلال العظم، **ما العولمة.** ط2، دار الفكر، بيروت، 2006، ص194.

* لمزيد من التفاصيل، راجع الفصل التالي في الصفحات: 73 – 81.

(2) David Held and Antony McGrew, Op.Cit , pp 25-26.

ضوء عجز السياسات المحلية (وحتى الإقليمية)، على مواجهة مختلف أشكال الأزمات مثل: (أزمة البلقان 1992–1994)، (الأزمة المالية الأسيوية 1997)، فقد دفعت مسؤولين وصناع القرار في بعض الدول، إلى جانب مفــكرين أكاديميين، إلى المطالبة بتقــوية المؤسسات الدولية الحالية (إصلاح منظمة الأمم المتحدة) وإنشاء منظمات أخرى ما بين حكومية مثل: منظمة بيئة عالمية، ومجلس امن اقتصادي.... من ناحية أخرى تواجه المؤسسات الدولية الحكومية مشاكل قد تعيقها على ممارسة دورها الايجابي في نظام الحكم الراشد العالمي لعل أبرزها: الالتزام الناقص من قبل حكومات الدول الأعضاء القوية، في حالة تعارض سياسات وبرامج المؤسسات الدولية مع مصالحها، مشكلة السيادة وإشكالية التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، قضايا الحكم السيئ وترشيد الحكم المحلي في الدول الفقيرة (النامية)، وطبيعة دور وسياسات المنظمات الغير حكومية ونشاط الشركات المتعددة الجنسيات[(1)] ، وبرغم النقاش النظري بين مفكري النظريات الواقعية ونظيرتها الليبرالية (المؤسساتية الجديدة والتعددية) حول طبيعة دور المؤسسات الدولية وموقعها في السياسة العالمية، ومدى استقلاليتها فإن الأكيد أنها تلعب دورا هاما واستراتيجيا في إدارة الحكم العالمي، لا يقل أهمية عن الدور المعطى للحكومات الوطنية، خاصة في فترة ما بعد نهاية الحرب الباردة، التي شهدت نموا مطردا في أعداد المنظمات الدولية من جهة، وتوسعا في طبيعة وحجم المهام الموكلة بها في إدارة القضايا العالمية.

ثالثا المؤسسات الدولية غير الحكومية: وتعرف أيضا باسم **المجتمع المدني العالمي**، وهي منظمات طوعية غير ربحية، تتخطى الحدود القومية، تتألف من مجموعة من الممثلين غير الحكوميين (وقد يسمح ببعض التمثيل الحكومي)، تؤدي وظائف خدماتية، وأنشطة خيرية وتحسيسية، خاصة في مجالات: حماية البيئة، ترقية حقــوق الإنسان، مكافحة الفقر، أعمال الإغاثة وقضايا اللاجئــين.... من أمثلتها: منظمة العفو الدولية، منظمة الشفافية الدولية، الصندوق العالمي للبيئة، أوكسفام.... تلعب المنظمات الغير حكومية دورا بارزا في الحكم العالمي من خلال: جلب الانتباه العالمي نحو مشكلات العولمة ؛ صياغة قيم ومبادئ جديدة للترشيد وفرض ممارسات عالمية ؛ تغيير وإصلاح ودفع المؤسسات الدولية للاستجابة إلى حاجات لم تتم تلبيتها أو معالجة قضايا أو إثارة مشكلات لم تتم معالجتها ؛ نشر قيم المواطنة وتنمية الحس المدني عبر فروعها وابتكار تجديدات اجتماعية ذات تطبيقات عالمية ؛ المساهمة بلعب دور الوسيط أو المحفز لحل الصراعات على المستويين القومي والعالمي ؛ تعبئة الموارد البشرية نحو قضايا بيئية أو أمنية وصحية (دورها في تبني اتفاقية حضر الألغام الأرضية)[(2)] ؛ كما تلعب دورا في مراقبة الحكم العالمي من خــلال اشتراكها في المؤتمــرات

[(1)] Ngaire Woods, "Accountability in Global Governance", **Human Development Report Office by UNDP.** OCCASIONAL PAPER Background paper for HDR, N Y, 2002, pp 06-09.

[(2)] ل.دافيد براون وآخرون، "العولمة، والمنظمات غير الحكومية وعلاقات القطاعات المتعددة"، **الحكم في عالم يتجه نحو العولمة.** مرجع سبق ذكره، ص ص 387–390.

والمنتديات العالمية، وتطوير صلات وشبكات استشارية وعلاقات وروابط متينة مع المؤسسات الدولية الحكومية ومع الهيئات الحكومية، وهو ما يشكل تحديات جديدة مهمة إلى شرعية ومسؤولية المؤسسات الدولية من جهة، والية دولية للرقابة (المحاسبة) على الدولة في القضايا الإنسانية والبيئية ....[1]

رابعا الشركات المتعددة الجنسيات (الشبكات): برز دور مؤسسات القطاع الخاص العالمية – بشكل خاص بعد "نهاية الحرب الباردة" – في الحكم العالمي، بالتوازي مع الدول والمؤسسات الدولية من خلال: ابتكار تعليمات خاصة بإدارة أعمالهم من الإنتاج إلى التسويق، وخلق الفروع عبر اتفاقيات بينها وبين الدول المستضيفة، تملك القدرة على استثمار الرأسمال وخلق الوظائف والتأثير على سياسات الدول عبر فروعها وحجم أعمالها (شروط استثمارها مثل تغيير القوانين وتقديم التسهيلات...) من ناحية أخرى مبادرات القطاع الخاص العالمي للالتزام بالمعايير البيئية وحقوق الإنسان (حقوق العمال) تعكس مدى قدرة المستهلكين وحملة الأسهم على محاسبة هذه الشركات، ومدى تأثير المنظمات الدولية غير الحكومية في دفعها نحو الالتزام بالتعليمات والمعايير الدولية[2] ، ذلك أن سجلها في مجالات البيئة وحقوق الإنسان سيئ في الدول النامية، إلى جانب المساهمة في إشعال الصراعات والأزمات في الدول المستضيفة، وهذا ما دفع الأمين العام للأمم المتحدة السابق "كوفي عنان" إلى وضع آليات جديدة لتنظيم السلوك المتعلق بنشاط الشركات المتعددة الجنسية، كمساهمين ايجابيين في الحكم العالمي، ويحث ميثاق الأمم المتحدة العالمي 1999م على تسعة مبادئ تغطي حقوق الإنسان البيئة، العمل والتي أكدت على فكرة المواطنة، وممارسة المسؤولية الاجتماعية المتعلقتين بالشركات[3].

بالإضافة إلى ما سبق، هناك فاعلون أساسيون في الحكم العالمي، يؤدون وظائف مختلفة مثل الحركات الاجتماعية الاحتجاجية، حركات التحرر الوطني.... إن طبيعة العلاقة بين هذه الفواعل في نظام الحكم العالمي على درجة كبيرة من التعقيد والترابط من جهة، والتنازع والاختلاف من جهة أخرى: " في الكثير من القضايا تستطيع القطاعات المختلفة أن تستخدم أنشطتها دون الارتباط فيما بينها، لكن توجد قضايا كثيرة ... تؤثر الواحدة منها بالأخرى. لسوء الحظ، إن خلجان المصالح ووجهات النظر التي تفصل القطاعات تجعل سوء الفهم بين القطاعات والصراعات أمرا شائعا جدا ... بواسطة الفروق في الملاحظة من حيث القوة، وكذلك بواسطة التفاسير الأيديولوجية لهذه الفروق................ التي قد تبرز من الخلافات حول المصالح والقيم، وهي نوع من الاستقطاب ما بين القطاعات، وهي تتصف بنمطية مثقلة بالقيم والصراعات على السلطة والموارد ومقاومة العمل المشترك ... حتى عندما توجد مكاسب هامة من العمل التعاوني ... فالحكومات والمنظمات ما بين الحكومات قد تسعى لاستبعاد الشركات متعددة الجنسيات وتحالفات المجتمع المدني العالمية، من الإسهام في عمليات صنع القرارات العالمية الهامة." [4]،تعتبر هــذه الخلافات

[1] David Held and Antony McGrew, Op.Cit , pp 27-28.
[2] Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, pp 19-20.
[3] Ibid. p20.

[4] ل.دافيد براون وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص395-396.

ضرورية من اجل تطوير تحليل كامل للقضايا والمشكلات العالمية، ويستدعي التوفيق بين المصالح والرؤى المختلفة، انتهاج طرق دبلوماسية لحسم الخلاف أبرزها المفاوضات والاتفاقيات متعددة الأطراف، ذلك أن التعاون بين هذه القطاعات مفيد لأغــراض التنمية والحكم الراشد، وحل أو إدارة الأزمات الدولية عبر: الاستخدام الأمثل للموارد، المسؤولية الديمقراطية، تحقيق القيم الجوهرية، التعليم الاجتماعي. [1]

الجدول رقم 06:عناصر الحكم الراشد العالمي

أجزاء (عناصر) الحكم العالمي	*Pieces of Global Governance*
• **القواعد أو القوانين الدولية**	• ***International rules or laws***
3000+الاتفاقيات المتعددة الأطراف	***multilateral agreements +3000***
الممارسات المألوفة (الأعراف الدولية)	***Customary practices***
الآراء القضائية	***Judicial opinions***
• **المعايير أو "القانون الناعم (اللين)"**	• ***Norms or « soft law »***
بعض حقوق الإنسان	***Some human rights***
بعض حقوق العمل	***Some labor rights***
اتفاقيات إطار حول التغيرات المناخية و التنوع الحيوي	***Framework conventions on climate change and biodiversity***
• **بنى (تنظيمات) رسمية وغير رسمية (شكلية)**	• ***Structures, formal and inform***
مؤسسات دولية حكومية، وأخرى إقليمية وعالمية	***IGOs, global, regional, other***
محاكم دولية	***International courts***
مؤتمرات عالمية	***Global conferences***
مجموعة الثمانية	***Group of 8***
مؤسسات غير حكومية العاملة في مجالات الإغاثة، والمساعدات التنموية، و مراقبة حقوق الإنسان	***NGOs providing humanitarian relief, development aid, human rights monitoring***
المؤتمرات الخاصة مثل معاهدة الألغام الأرضية	***Ad hoc conferences such as for landmines treaty***
• **الأنظمة الدولية**	• ***International Regimes***
ربط المبادئ، المعايير، القواعد، التي تنظم اتخاذ القرارات التي تعنى بقضايا ومجالات التجارة، عدم انتشار الأسلحة النووية، المساعدات الغذائية، النقل والاتصالات	***Linked principles, norms, rules, decisionmaking structures for a given issue area such as trade, nuclear nonproliferation, food aid, transportation, telecommunications***

Source : Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, p05.

ويمكن تلخيص ابرز المجالات المعبرة عن مساهمة فواعل الحكم العالمي في إدارة السياسة العالمية فيمايلي:

[1] نفس المرجع، ص ص396-399.

. **على الصعيد الاقتصادي والمالي:** تلعب مؤسسات الحكم العالمي دورا بارزا في إدارة المنظومة الاقتصادية والمالية العالمية، من اجل الحد من الأزمات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار المالي والنقدي لكن المشكلة هي اتهامها بأنها تحت سيطرة و نفوذ الدول المتطورة، ما يستدعي تفاعلها مع المنظمات الإقليمية حيث يكون للدول النامية مزيد من النفوذ للتصويت، إضافة إلى ضرورة إصلاحها في حد ذاتها وبلورة آليات وسياسات أكثر عدلا وإنصافا لمصالح الدول النامية، عبر تحقيق توازن بين دورها ومتطلبات الدول النامية والاستجابة لاحتياجاتها من أجل نظام اقتصادي عالمي جديد، أكثر عدلا بالتنسيق بينها وبين المنظمات الإقليمية كجزء أو طرف في الحل.

. **على صعيد إدارة قضايا التنمية وعدم المساواة:** تستدعي تطوير مفهوم التنمية عبر ربطه بتوليفة البيئة و الحاجات الإنسانية المستقبلية، و التصدي لقضايا الفقر و عدم المساواة و البطالة **(مؤتمري: ريو1992، كوبنهاغن 1995، اسطنبول 1996م)** كلها خلصت إلى أن حل المشاكل التنموية يمر عبر تحقيق النمو الاقتصادي وتعزيز سياسات السوق الحرة والمبادرات الفردية (**النموذج الليبرالي الجديد**) دون الإشارة إلى مسائل التكيف والديون، لكن على نقيض المداولات الحكومية الدولية فإن منتدى المنظمات غير الحكومية انتقده بشدة، وقدم البديل للتنمية على أساس مبادئ الإستدامة البيئية والعدالة الاجتماعية ومشاركة المجتمعات المحلية عبر منحها سلطات وزيادة شفافية محاسبة المنظمات الدولية الحكومية، والمسؤولية الاجتماعية للشركات متعددة الجنسية، وعليه فلتجاوز أزمة التنمية /البيئة يجب تجاوز التقييدات التي تفرضها الاتفاقيات بين الدول تتجاوز دورها إلى انخراط كامل لكل الفاعلين، الدول وغير الدول ليس فقط في مناقشات المؤتمرات بل في مراحل صنع وتنفيذ القرارات ومراقبتها، كما تلعب المنظمات غير الحكومية دورا نشيطا في مناقشات العولمة من خلال مراقبة التطورات الدولية وتطوير اقتراحاتها عبر قبول مبادئ اللاعنف والشفافية والمسؤولية، واحترام عملية أو الفعل السياسي للديمقراطية، الشركات متعددة الجنسيات ومن خلال تعليمات **منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية** المقبولة عالميا (**OECD**) من خلال **نظام انضباط code of conduct** بالإضافة إلى **ميثاق عالمي Global compact** المقترح من الأمين العام السابق للأمم المتحدة عام 1999م للترويج للمسؤولية الاجتماعية لها، وتقديم تقارير المسؤولية الاجتماعية خصوصا في مجال المالية الدولية، إن الحكم العالمي يشير إلى التأثير الدولي على السياسات المحلية عبر احترام الالتزامات العالمية و قبول المبادئ الأساسية للتجارة المتعددة. [1]

.**على الصعيد الأمن وقضايا التسلح:** فرغم الجهود العالمية المبذولة في سياق مراقبة التسلح وتنظيمه إلا أن الملاحظ في هذا الصدد أن آليات معالجة مشاكل التسلح معقدة وصعبة التفاوض بشأن

[1] لمزيد من التفاصيل انظر:

كارولين توماس وملفن ريدر، "التنمية وعدم المساواة"، **قضايا السياسة العالمية**. تحرير: برايان وايت وريتشارد ليتل ومايكل سميث، مرجع سبق ذكره، ص ص 117– 120.

الاتفاقيات الأمنية*، كما أن إدارة الأمم المتحدة للنزاعات مرهون بما يسمح به أو تموله الدول الأعضاء ما يستدعي إصلاح جوانب القصور، وإسناد إجراءات دعم السلام إلى هيئات أخرى عبر تفويض مسؤوليات إليها (المنظمات الإقليمية وبعض المنظمات غير الحكومية وبعض الدول) بما ينسجم مع روح ميثاقها، وتوسيع مشاركة الدول والمنظمات المتعاقدة مع الأمم المتحدة في قوات حفظ السلام وتطوير خططها وأساليبها وخبراتها وقدراتها العسكرية وتجهيزاتها ما لم يتم تدعيم تدابير الأمم المتحدة تبقى تدابيرها جزءا من آلية تمارسها القوى الكبرى على الدول الصغيرة.**

. **على الصعيد البيئي:** إن إدارة المشاكل البيئية تستدعي موافقة عالمية عبر أنظمة تنسيق العمل في الحكم العالمي من خلال تفاهم مشترك حول الأخطار البيئية وطرق معالجتها من خلال معالجة قواعد التفاوض الملزمة التي تعكس التفاهم العالمي عبر مبادئ توجيهية لسلوك بيئي جيد مع دعم دور المنظمات الدولية وأبحاثها ذات العلاقة، وأخذ القضايا البيئية على محمل الجد لاسيما من طرف الشركات متعددة الجنسية التي قد تتناقض مصالحها مع السياسات البيئية وبالتالي تعزيز الإجراءات الفعالة لتخفيض الفقر وحماية البيئة العالمية وإقرار اتفاقيات التنوع البيئي وحماية وتوفير الماء الصالح للشرب عبر استراتيجيات التطوير الوطنية والمساعدات المالية والتقنية وضمان الأمن البيئي بما يؤدي إلى عدم خلخلة توازنه واستنزاف موارده.[1]

* في هذا الإطار نميز ثلاث مبادرات عالمية:

1- وضع نظم ضوابط للتصدير خاصة في المواد والتكنولوجيات النووية ومراقبة صادرات الأسلحة التقليدية وأسلحة الدمار الشامل(المعدات)، لكن وضعت قيود تحد من فاعليتها بحيث تشمل كل دولة موردة واعتمادها على التفسير الوطني للقواعد وتنفيذها، وبالتالي فهي تعالج أعراض عدم الأمن وليس أسبابه.

2- المعاهدات والاتفاقيات وتمديدها لفترات غير محدودة.

3- عبر تدابير بناء الثقة والأمن (الاتفاقيات متعددة الأطراف لبناء مناطق خالية من الأسلحة النووية لمنع نشوء معضلة الأمن وحماية المنطقة من الأسلحة النووية ومحاولة نزع الأسلحة النووية من خلال التشكيك بشرعيتها، وتقديم معلومات حول مبيعات الأسلحة التقليدية و أمن المبيعات ونتائجها التجارية و الأخلاقية، وإلغاء القيود على عالم تجارة الأسلحة، لكن التقيد بهذا النظام ضعيف خاصة في منطقة الشرق الأوسط، كما أنه لا يتكلم عن الأسلحة والمقتنيات المحلية الصنع، وقليل هي الدول التي تبلغ بها.

لتفاصيل أكثر راجع: برايان وايت وريتشالد ليتل ومايكل سميث، مرجع سابق، ص ص 143-148.

** المساعدة الخارجية في إدارة النزعات الإثنية يجب أن تتجاوز حدود التدخل الإنساني الذي لا يعالج سوى أعراض النزاع ومعالجة إجراءات إخفاق المجتمع الدولي في معالجة أسبابه، عبر اقتراح آليات عديدة كتطوير معايير قانونية دولية جديدة لحماية الأقليات الإثنية وإيجاد ظروف للتعبير أو تعزيز هويتها والمساهمة في القرارات التي تمسها وحمايتها من الإبادة الجماعية عبر اتفاقيات وتدابير معينة وتنفيذها ومقاضاة المتسببين بها من خلال إجراءات الإدانة والمساءلة خاصة أن محاكم محاكمة مجرمي الحرب، قد انتقدت بشدة من خلال تعديل المعايير الدولية التي تنطوي على محاباة الدول خاصة في قضايا حق تقرير المصير المقيدة بإمكانية تطبيقه عندما يتعلق الأمر بقضايا السيادة ووحدة الأراضي ما يشجع النزاعات، خاصة أن عدة دول لا يعجبها وضعية الأقلية وحكمها الذاتي خشية تطورها إلى المطالبة بالاستقلال.

لتفاصيل أوفر راجع: برايان وايت وريتشالد ليتل ومايكل سميث، مرجع سابق، ص ص 188-202.

[1] نفس المرجع، ص ص 270-277.

. **على صعيد مكافحة الفساد:** تتم من خلال التعامل الفعال مع قضايا الفساد الواسع الانتشار والجريمة وغسل الأموال، بتطوير آليات المراقبة الإلكترونية ومصادر عائداتها (مكافحة المنظمات الإجرامية) وتطوير أطر تعاون متعددة (الأمم المتحدة + مجموعة الثماني **G8** + المنظمات الإقليمية في تطوير أنظمة حكومية عالمية) لمكافحة الاتجار بالمخدرات، وتبييض الأموال، ترشيد استغلال واستهلاك الطاقة العالمية بما يضمن حاجيات الأجيال المستقبلية وتحقيق التنمية المستدامة وتجسيد مبادئ الحكم الجيد و الممارسات الرشيدة، ومكافحة الفساد، على المستويات العالمية والمحلية.[1]

إن التزايد الكبير لحالات الفساد في العالم، قد سمح بإدراك خطورة استمراره، وهذا ما دفع بالمجتمع الدولي إلى البدء في اتخاذ خطوات لمعالجته، لكن ورغم ذلك لم يتم حتى الآن اتخاذ خطوات جدية وتدابير عملية لمكافحته بشكل مرض، وعلى العكس من ذلك، نجد بعض الأنظمة الفاسدة في الدول الفقيرة تتلقى الدعم المالي والتغطية السياسية على جرائمها لقاء خدمة أجندة ومصالح الدول الكبرى، ويمكن تسجيل بعض المبادرات من جانب مؤسسات الحكم العالمي، مثل مبادرة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD حين تبنت عام 1997م ميثاقا اعتبرت فيه تقديم أو عرض رشوة على مسؤول حكومي لقاء مصلحة أو اتفاقيات عمل يعد جرما، كما تعهدت الدول الموقعة على الميثاق بتبني قواعد موحدة لمعاقبة الشركات والأفراد الذين يثبت تورطهم في ممارسات فاسدة كالرشوة، لكن لم تسجل بعد أية حالة إدانة، رغم اتساع بارومتر التعامل بالرشوة، كما أكدت عديد المؤسسات الدولية والإقليمية على مضار الفساد، وسعت إلى الحد منه عبر مجموعة من الإجراءات سطرت لهذا الغرض حيث عمد البنك الدولي إلى رسم إستراتيجية تضمنت أربعة أسس – كما سنرى لاحقا – تم اعتبارها مبادئ استرشادية لمكافحة الفقر في الدول النامية، كما قام بتطوير أساليب تحكم داخلية بغية تدقيق مشاريع ساهم في تمويلها بغية التأكد من خلوها من الفساد، مما أدى إلى اكتشاف حالات لـــ100 شركة قام بتصنيفها على اللائحة السوداء، ومنعها مستقبلا من التعاقد على البرامج التي يسهم البنك الدولي في تمويلها بسبب ضلوعها في ممارسات فاسدة، ومخالفتها للعديد من القواعد التي سطرها البنك الدولي.[2]

ملاحظات واستنتاجات:

الملاحظة الأولى تتعلق بإشكالية مفهوم الفساد، حيث نلاحظ انه لا يوجد تعريف دقيق وشامل متفق عليه لمفهوم الفساد، حيث ركزت اغلب الدراسات والتعاريف المقدمة له، على توصيف لمظاهر الفساد مع التركيز على الفساد في مؤسسات القطاع العام ؛ من جهة أخرى تتعدد مستويات الفساد، وتتنوع معها الأشكال التي يتخذها الفساد والحوافز والأسباب المشجعة على انتشاره وتوسع رقعته، لكن الأكيد هو انعكاساته المدمرة على الدولة والمجتمع، خاصة من حيث استنزاف الموارد المادية، وضياع

(1) لمزيد من التفاصيل انظر:نفس المرجع، ص ص 220–228.

(2) إبراهيم فريد عاكوم، "إدارة الحكم والعولمة: وجهة نظر اقتصادية"، مرجع سبق ذكره، ص ص 109 – 110.

الطاقات البشرية، وتوليد الأزمات والصراعات الداخلية المكلفة.

الملاحظة الثانية تتعلق بالحكم الراشد، حيث يعتبر بديل الحكم الراشد – من وجهة نظر المؤسسات الدولية – الإطار الضامن والمحقق لهدفين جوهريين: الأول يتعلق بفعالية وكفاية أداء الدولة على جميع المستويات ومختلف الأصعدة، خاصة ما تعلق بتحسين نوعية الحياة والتمكين لكل فئات المجتمع، والثاني من حيث كونه حجر الزاوية في مكافحة الفساد والحد من آثاره، حيث أثبتت الدراسات وجود علاقة عكسية بين مستوى جودة الحكم ومستوى وحجم الفساد ودرجة انتشاره، إن الحكم الرشيد هو قدرة المجتمعات الإنسانية على تهيئة نظم التمثيل والمؤسسات والعمليات والفعاليات الاجتماعية عبر إدارة مشتركة، منبثقة من خلال تحرك تلقائي ومرغوب فيه، نابع من خصائص المجتمعات الإنسانية التي تمتلك القدرة على الوعي (الحركة الإرادية)، والتنظيم (المؤسسات والأنظمة المجتمعية)، والتصور (نظم التمثيل) والتكيف للمواقف المستجدة. [1]

يتضمن الحكم الرشيد والجيد معايير المشاركة والتمكين والشفافية والمساءلة وحكم القانون، كما يتطلب بيئة سياسية مساعدة تحتوي منظومة قيم ديمقراطية مشاركتية، ضامنة لحقوق الإنسان وحامية لها، منتجة للكفاءة والفعالية، محققة للرضا العام على مستوى خدماتها.

الملاحظة الثالثة تتعلق بتعدد مستويات الحكم الراشد، حيث نميز الحكم الوطني أو المحلي المتعلق بالتسيير الرشيد والضامن للموارد المادية والبشرية للدولة، عبر إشراك كل المؤسسات والفعاليات المجتمعية في عملية صنع السياسة العامة للدولة والرقابة على سيرورة الأعمال الحكومية الموجهة لعموم المجتمع المستهدف بها، عبر المكونات الثلاثة للحكم الراشد المحلي: الدولة + القطاع الخاص+ المجتمع المدني، ومن خلال تجسيد المعايير المنتجة للفعالية والكفاية، كما نميز الحكم العالمي القائم على إدارة الشؤون العالمية بطريقة رشيدة وفعالة، عبر إشراك كل الفواعل المؤثرة في عملية صياغة السياسة العامة العالمية، والتي تشمل إضافة للدولة: المؤسسات الدولية الحكومية وغير الحكومية، الاتحادات الإقليمية، الشركات الخاصة العالمية.... التي تحوز على قدر معين من الشرعية والمسؤولية والتأثير بفعالية في السياسة العالمية.

الملاحظة الرابعة تتعلق بإدارة الحكم العالمي والتي يتم التعبير عنها بإجراءات وطنية وإجراءات تقوم بها مجموعات خاصة كالشركات أو جماعات الضغط أو مجموعات عامة كالمؤسسات الدولية، هذه الإجراءات مختلفة باختلاف القيم والأهداف والاستراتيجيات السياسية، ما يسبب توترات بين الإجراءات الوطنية وعبر الوطنية (المنظمات الدولية) والتي تزداد تعقيدا بتدخل مجموعات ليست بدول في الحل تدعو لتطبيق أساليبها الخاصة في الإدارة، هذا يخلق بعدين للمشكلة:

[1] بيير كالام واندريه تالمان، مرجع سبق ذكره، ص ص 59–60.

1- **بعد النطاق والمشاركة:** أي مستويات الإدارة (وطنية، إقليمية، عالمية) وعبر توليفة (حكومات منظمات دولية، شركات تجارية خاصة).

2- **بعد الآليات:** تنوع آليات إدارة المشاكل الدولية بين الدولة والمنظمات الدولية والوكالات الخاصة هو انعكاس لتنوع التفاعلات الوطنية والدولية وعبر الوطنية فهي واسعة ومعقدة، من النزاع تارة والتفاعل تارة أخرى عبر إجراءات قانونية أو تفاوضية أو بالضغط، كما أن إدارة الحكم العالمي يمكن أن تخلق رابحين وخاسرين فضلا عن نجاعة معالجة الأزمات العالمية ما قد يخلق حالة رفض للإدارة العالمية على صعيد دولي، واللجوء إلى إجراءات أحادية الجانب خارج المؤسسات الدولية وقواعدها.[1]

[1] لتفاصيل أوفر انظر:

- برايان وايت وريتشالد ليتل ومايكل سميث، **قضايا في السياسة العالمية**. مرجع سبق ذكره، ص ص 04- 21.

الفصل الثاني: المؤسسات الدولية والحكم

- رؤية في الدور-

اتخذ موضوع إدارة الحكم Governance أهمية متزايدة في السنوات القليلة الماضية، حيث أصبح من أولويات صانعي القرار والمهتمين بهذا الشأن في كافة أنحاء العالم، وهذا الإهتمام يشمل ثلاث مستويات، أولها يتعلق بكيفية إدارة الشؤون الإقتصادية والمالية على المستوى الدولي، أو ما يصطلح عليه بالرشادة العالمية و/أو الحكم العالمي، من خلال إقرار قواعد ومعايير عالمية للسلوك الدولي، من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وثانيها يتعلق بالحكم الرشيد على المستوى الوطني – المحلي والذي يعنى بالسياسة الإقتصادية الكلية للدولة وكيفية إدارة وتوزيع الموارد الوطنية، وثالثها يتعلق بتنظيم وإدارة المؤسسات العامة والخاصة داخل الدولة، ومكافحة الفساد ومعالجة جوانب القصور في الأداء.

على صعيد آخر تعتبر المؤسسات الدولية، أبرز شكل إبتدعه الإنسان كإطار لتنظيم العلاقات الدولية، تؤدي وظائف محورية وأدوار أساسية في بيئة عالمية معقدة وكثيفة الترابط والتأثير، تتطلب أدوات تنظيمية ومساعدة على الإستقرار والأمن والسلام والإعتماد المتبادل العالمي، كما تساهم المؤسسات الدولية في إطار طبيعة وظائفها والصلاحيات الممنوحة لها في إقرار معايير وقواعد مرجعية لتنظيم السلوك الدولي ولتحسين نوعية حياة الملايين من البشر على قاعدة من العدالة والإنصاف والتمكين، إدراكا منها أن الحكم السيئ وغير السليم يعوق التنمية، ويكبل الجهود الهاذفة إلى رفع مستويات المعيشة، ويعمق الحرمان والتمايز بين فئات المجتمع، ومن ثم يولد أو يسهم في تفاقم عدم الإستقرار السياسي والإجتماعي والإقتصادي، كما أثبتت التجارب العملية والدراسات التي أجرتها مختلف المؤسسات الدولية أن ثمن الحكم السيئ وغير السليم باهظ جدا، وخاصة على الفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع.

في هذا الفصل سنتناول في المبحث الأول بإيجاز ماهية المؤسسات الدولية، من حيث المفهوم والأنواع وطبيعة المهام، وفي المبحث الثاني نتطرق لتحليل طبيعة الدور وإشكالية السيادة، أما المبحث الثالث فيتناول الأسس والمعايير والمؤشرات والمقاييس المعتمدة من قبل المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم ومكافحة الفساد، لنخلص في المبحث الرابع للأدوات والوسائل المتبعة في محاولة تجسيد هذه المقاييس والأسس والقيام بدور في ترشيد الممارسات الدولية ومكافحة الفساد.

المبحث الأول: المؤسسات الدولية: مقاربة معرفية:

تقع المؤسسات الدولية في مركز اهتمام السياسة العالمية، من حيث بنية تركيبها، وطبيعة وظائفها، والبرامج والسياسات المنوطة بها، وباعتبارها شكلا من أشكال التنظيم الدولي الحديث، الذي يفترض مجموعة من المبادئ والقواعد وإجراءات معينة لاتخاذ القرارات في السياسة العالمية، مع مستوى عالي جدا من المأسسة ؛ إن الفكرة التي مفادها أن المؤسسات الدولية ركيزة أساسية في الدبلوماسية العالمية، والتي تشكل الإطار الضامن لتنظيم الشؤون العالمية، وتقنين العمل الدبلوماسي وإرساء القواعد والأعراف الدولية، ليست جديدة في السياسة العالمية، بل كانت نتيجة منطقية لتضافر المجهودات الكبيرة لمفكرين سياسيين ودبلوماسيين، مع التقاء إرادات الدول فيما بينها حول جدوى المؤسسات الدولية في إدارة الشؤون العالمية، من حيث تسهيل الاتصال وتنسيق المعايير ومعالجة الأزمات الدولية وزيادة التعاون الدولي المتعدد الأطراف في إدارة قضايا السياسة العالمية، هذه الأدوار التي أوكلت بالمنظمات الدولية ازدادت أهمية وتوسعت في الفترة التي أعقبت الحرب الباردة، بحيث أصبحت المنظمات الدولية بكل أنواعها تتجاوز حدود الدولة ويصبح لها تأثير كبير في الأطراف الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، بحيث أصبحت السياسات العالمية لا تقتصر على العلاقات بين الدول فقط، بل تمتد لتشمل كل الفواعل المتخطية للحدود القومية ومن ضمنها المؤسسات الدولية.

المطلب الأول: مفهوم المؤسسات الدولية:

تعتبر المؤسسات (أو المنظمات) الدولية شخصا معنويا من أشخاص القانون الدولي العام، تنشأ بموجب اتفاق بين مجموعة من الدول، أي اتحاد إرادات مجموعة من الدول – تمييزا للمنظمات الدولية غير الحكومية – لرعاية مصالح مشتركة ودائمة فيما بينها، كما تتمتع بإرادة ذاتية في مواجهة إرادات الدول الأخرى في المجتمع الدولي.[1]

كما تعرف المنظمة الدولية على أنها:" أي مؤسسة تملك نهجا رسميا وأعضاء ينتسبون إليها بشكل رسمي من ثلاث دول أو أكثر، والسبب... هو أن العلاقات متعددة الأطراف هي أكثر تعقيدا بكثير من العلاقات الثنائية"[2] كما تعتبر بنى مؤسسية رسمية تتجاوز الحدود القومية ويتم إنشاؤها بموجب اتفاق متعدد الأطراف بين الدول الأمم. وهي ترمي إلى تقوية التعاون الدولي في مجالات معينة مثل الأمن والقانون والمسائل الاقتصادية والاجتماعية والدبلوماسية، عبر تخويلها بعض الصلاحيات والوسائل للقيام بالمهام المنوطة بها، وهذه الصلاحيات غالبا ما تكون مستقلة عن صلاحيات الدول الأعضاء.[3]

---

[1] يوسف الشكري علي،**المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة**،مصر،ايتراك للنشر و التوزيع،2002، ص ص 06-12.

[2] جون بيليس وستيف سميث، مرجع سبق ذكره، ص 634.

[3] غضبان مبروك، **المجتمع الدولي:الأصول و التطور و الأشخاص.** ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 498.

وهناك عدة صفات يجب توفرها في أي منظمة دولية وهي:

صفة الدولية: يعني ضرورة تمثيل المنظمة لمجموعة من الدول، عبر مندوبين مختارين من قبل حكوماتهم لتمثيلها في مجالس أو فروع المنظمة. الاستمرارية والديمومة: وهذه الصفة تميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي، الذي يكون بصفة مؤقتة وطارئة.

الإرادة الذاتية: تعني استقلالية المنظمة وتضمينها لشخصية قانونية اعتبارية، في مواجهة الدول الأعضاء المشكلين لها، هذه الإرادة الشخصية تكون نابعة من المعاهدة التشريعية المؤسسة لها، وهذه الصفة أكدتها محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في افريل 1949، عندما تحدثت عن الإرادة الذاتية لمنظمة الأمم المتحدة، وهذا يتضمن صدور القرارات باسمها، وهو ما يحيلنا إلى صفة أخرى من صفات المنظمات الدولية وهي سلطة اتخاذ القرار.

سلطة اتخاذ القرار: تتضمن صدور القرارات التي تتمخض عن مؤتمراتها ومجالسها واجتماعاتها باسمها، لكن هذا لا يعني اعتبار المؤسسات الدولية سلطة عليا فوق الدول – إلا في حالات استثنائية مثل صلاحيات بعض مؤسسات الاتحاد الأوروبي – لأن اختصاصات المنظمة محددة، لا تمس كل السلطات المخولة للدولة. [1]

وفي الكتاب السنوي للمنظمات الدولية الصادر في أفريل 2003، تم إحصاء حوالي 230 منظمة دولية حكومية، تصنف حسب عدة معايير: فمن حيث الحجم (العضوية) نميز المؤسسات الإقليمية المغلقة مثل: اتفاقـية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية(NAFTA)، التي تضم ثلاث أعضاء فقط إلى المؤسسات العالمية المفتوحة مثل: اتحاد البريد العالمي (UPU) الذي يظم أكثر من 190 عضوا، أما من حيث النطاق الجغرافي فنميز المنظمات الإقليمية مثل: منظمة الدول الأمريكية (OAS) من جهة والمؤسسات التي تظم دولا من كل المناطق الجغرافية مثل: البنك الدولي (World Bank)، في هذه النقطة، نلاحظ أن اغلب المؤسسات الدولية لا تحوز على صفة العالمية (أي ليست عالمية العضوية)، بل إقليمية حيث تقوم بتحفيز اهتمام دولها الأعضاء للتعاون في القضايا التي تعنيهم مباشرة، أما من حيث طبيعة النشاط فنميز المؤسسات المصممة لانجاز هدف محدد (وحيد) مثل: منظمة الدول المصدرة للنفط (OPEC)، من جهة والمؤسسات المتعددة المهام مثل: منظمة الأمم المتحدة (UN) من جهة اخرى[2]، أما من حيث أسلوب الانضمام فنميز منظمات دولية، الانضمام إليها يكون مشروطا، مثل: الاتحاد الأوروبي (EU) ومنظمات دولية غير مشروطة، تقتصر على مجرد الانضمام حسب طلب عادي، مثل: منظمة الأمم المتحدة (UN)، أما من حيث التمتع بالسلطة، فتقسم إلى منظمات دولية ذات قرارات ملزمة، مثل: الاتحاد الأوروبي ، ومنظمات دولية ذات قرارات غير ملزمة (طابع استشاري)

---

(1) يوسف الشكري علي، مرجع سبق ذكره، ص ص 23-34.

(2) Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, p 07.

مثل: منظمة المؤتمر الإسلامي، وتنشأ المنظمات الدولية بموجب معاهدات دولية، عبر اتفاق دولي متعدد الأطراف، مضمون المعاهدة يتضمن: الديباجة (دوافع إنشاء المنظمة)، مجموع القواعد والأحكام الموضحة والمقننة لطبيعة عمل أجهزتها، وكيفية اكتساب العضوية فيها، ومسائل التمويل والتمثيل... وأخيرا الملاحق. [1]

يمكن تقديم تعريف موجز للمؤسسات الدولية: " هي كل تنظيم دولي ينشا باتفاق بين مجموعة من الدول، وقد يشترك في إنشائها مجموعة من الأفراد يمثلون عدة دول، من اجل الاضطلاع بمهام ومسؤوليات تعنى بإدارة الشؤون الدولية، ورعاية مصالح الدول الأعضاء، في إطار من الاعتماد المتبادل، تتمتع بخاصية الدوام والاستمرارية، والشخصية القانونية الاعتبارية، والاستقلالية، وسلطة اتخاذ القرار في المجتمع الدولي ".

المطلب الثاني: أنواع المؤسسات الدولية:

تتفرع المؤسسات الدولية إلى صنفين أساسيين، بناءا على نوعية أعضائها:

– **المنظمات الدولية الحكومية (IGOs):** هي مؤسسات دولية تفتح فيها أبواب العضوية الكاملة والقانونية وبشكل رسمي للدول فقط، بحيث تنحصر عملية صنع القرار بممثلين عن حكومات هذه الدول الأعضاء، حسب "بيتر ويلتس"، تضم العديد من المنظمات الدولية في عضويتها عمليا بعض حركات التحرر الوطني ومنظمات إقليمية أخرى من مناطق المستعمرات[2]، ومن أمثلتها: منظمة الأمم المتحدة والمؤسسات المتخصصة التابعة لها كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، منظمة حلف شمال الأطلسي، المنظمات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي، الاتحاد الإفريقي، والمنظمات الإقليمية الفرعية كمجلس التعاون الخليجي.... اغلب المنظمات الدولية الحكومية، أنشأت منذ الحرب العالمية الثانية، خاصة في أوروبا التي تعرف تركيزا كبيرا للمؤسسات الدولية الحكومية.

– **المنظمات الدولية غير الحكومية (INGOs):** هي مؤسسات عالمية غير حكومية، تضم في عضويتها مختلف العناصر الفاعلة في السياسة العالمية، تضم أفرادا مشاركين يمثلون أكثر من دولة وشركات وأحزابا سياسية، وقد يسمح فيها ببعض التمثيل الحكومي، شكلت عفويا وبشكل حر لتعبر عن تضامن عبر وطني، كما تعد تجمعا للعديد من منظمات المجتمع المدني المحلية ولها أقسام وفروع في مختلف الدول ولكل منها بنية من الجماعات المحلية، ولهذا السبب يطلق عليها مصطلح منظمات المجتمع المدني العالمي، تمتلك هيئة تمثيلية، ومركزا رئيسيا محددا وموظفين إداريين، لا تتوخى الربح، ولا تستخدم العنف أو تدعو إليه، ومن أمثلتها: منظمة العفو الدولية، منظمة الشفافية الدولية، منظمة السلام الأخضر، منظمة أوكسفام وكير....ويمكن إضافة نوع آخر، اصطلح

[1] سهيل حسين الفتلاوي، **المنظمات الدولية.** دمشق، دار الفكر العربي، 2004، ص ص 23-34.

[2] Petter Willets, « Transnational Actors and Internationals Organizations in Global Politics »,Edited by: John Baylis & Steve Smith, Op.Cit, p 440.

عليه بالمؤسســات الغير حكومية الدولية الهجينة، وهي عبارة عن مؤسسات مشتركة بين الحكومات والمنظمات الدولية الغير حكومية، لكل منها حق العضوية فيها، إلا أن هذا النمط من المنظمات الدولية غير معترف به على نطاق واسع. [1]

تتفاوت التخمينات حول عدد المنظمات الدولية غير الحكومية، الكتاب السنوي للمنظمات الدولية يحصي حوالي 6500 منظمة غير حكومية لها بعد دولي، من ناحية العضوية أو الالتزام بإجراء نشاطات في عدة الدول، وبشكل خاص المنظمات الغير حكومية المحلية فتعد بالملايين، وللمؤسسات الدولية غير الحكومية أعضاء قد يمثلون منطقة جغرافية معينة، أو عدة مناطق – مثل المؤسسات الدولية – وقد يتخصصون بوظائف معينة جدا، أو يكونوا متعددي الوظائف[2]

على صعيد آخر تتعدد المقاييس التي على أساسها نقيم مدى فعالية أي مؤسسة دولية، لعل أهمها:

. **معيار بلوغ الأهداف المحددة:** أي أن الفعالية تتحدد باتخاذ القرارات + معيار الاستقلالية في اتخاذ القرارات الحاسمة وتنفيذها، حسب مفهوم الجزاء والمساءلة ؛

. **معيار تفاهم وتجانس ودمج الأعضاء في المنظمة في إطار تعاوني ؛**

. **معيار استمرار وبقاء المنظمة ؛**

. **معيار التكيف مع المستجدات الدولية الطارئة.** [3]

✓ **ملاحظة:** ينطوي تعريف منظمات المجتمع المدني العالمي على تداخل في المعاني والوظائف مع مصطلحات أخرى من قبيل:

– **المنظمات المرتكزة على الجماعة Community-Based Organization:** وهي منظمات غير حكومية محلية، تتكون من أفراد منظمين في مدن أو قرى متكتلين للمطالبة بمصالح مشتركة.

– **الشبكات Networks:** وهي تعبير عن نسق الاتصالات بين أفراد أو منظمات لتبادل المعلومات والاستفادة من الخبرات ومناقشة الأهداف، لا تحوز على خاصية الديمومة، كما لا تضم أعضاء رسميين أو قادة معينين، ولا مقرات دائمة.

– **الحركات الاجتماعية Social Movement:** وهي عبارة عن مجموعة أفراد يملكون حسا مشتركا بالجماعة وشعورا بالتضامن، وتقاسم الأهداف والمصير المشترك الذي يفضي إلى سلوك موحد، وهو بهذا اشمل من المنظمات الغير الحكومية، ويضم في صفوفه: الحركات النسائية والبيئية تقريبا أكثر من المنظمات الغير حكومية المجهزة بقيادة، والمؤكدة على الرغبة في التغيير الاجتماعي. [4]

---

(1) Petter Willets, Op.Cit, p 440.

(2) Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, p12.

(3) انظر: غضبان مبروك، **التنظيم الدولي والمنظمات الدولية**. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 144.
ناصيف يوسف حتي، **النظرية في العلاقات الدولية**. دار الكتاب العربي، لبنان ، 1985، ص 264.

(4) Petter Willets, Op.Cit, p 435

المطلب الثالث: وظائف المؤسسات الدولية:

تؤدي المؤسسات الدولية أدوارا مهمة في إدارة قضايا وشؤون السياسة العالمية، تبعا للصلاحيات والمهام الموكلة إليها، إلا أن الملاحظ في هذا الصدد، أنها تتفاوت فيما بينها من حيث الشرعية والقوة والتأثير في ممارسة وظائفها، والقدرة على الضغط على أعضائها من اجل الالتزام بقراراتها وقواعدها من جهة، وتتفاوت في حجم العضوية، وفي حجم المصادر المتوفرة (التمويل والميزانية والأجهزة ...) وفي مستوى ودرجة البيروقراطية (شؤون الموظفين وطبيعة الوظائف).

تصنيف نوع المؤسسات الدولية الحكومية	
المجال الجغرافي	**الأمثلة**
عالمية	منظمة الأمم المتحدة UN
	منظمة التجارة العالمية WTO
	البنك الدولي World Bank
إقليمية	رابطة شعوب جنوب شرق آسيا ASEAN
	الإتحاد الأوروبي EU
	الجامعة العربية AU
الإقليمية الفرعية	مجلس التعاون الخليجي GCC
التصميم (الغرض)	**الأمثلة**
العامة	منظمة الأمم المتحدة UN
	منظمة الدول الأمريكية OAS
المتخصصة	منظمة التجارة العالمية WTO
	البنك الدولي World Bank
	منظمة اليونيسيف UNICEF
	محكمة العدل الدولية ICJ

الجدول رقم 07: تصنيف أنواع المؤسسات الدولية.

المصدر: Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, p08.

وبالنظر إلى العدد الهائل من المشاكل العالمية، والتي تتراوح بين الايدز والكوارث الايكولوجية، والفقر الهائل، وبين انتشار الأسلحة النووية، والانفجار السكاني، وبين تفاقم الأزمات والنزاعات الدولية، وزيادة رقعة الفساد السياسي والمالي وانتشار شبكات الجريمة المنظمة والإرهاب العابر للحدود.... ولما كانت هذه المشاكل تتقاطع مع الدول، فانه لا يمكن حلها إلا عبر تعاون دولي أكثر توجيها، وعبر إعادة تخصيص جوهري لدور الدولة ومسؤولياتها، وعلى هذا الأساس فانه ينظر

إلى هيكل فعال من الحكم العالمي على أنه ضروري من أجل معالجة وإدارة وحل المشاكل العالمية عبر منظومة الأمم المتحدة، والمؤسسات الدولية التابعة لها، والمؤسسات الدولية والإقليمية والمتخصصة الأخرى. [1]

تتمثل أبرز الوظائف التي تؤديها المؤسسات الدولية الحكومية في: جمع المعلومات ومراقبة الميول والاتجاهات الدولية (برنامج الأمم المتحدة البيئي UNEP)، تسليم خدمات ومرافق ومعونات مثل(اللجنة العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة UNHCR)، منتديات مخصصة كإطار للمساومة ما بين الحكومات (الاتحاد الأوروبي EU)، وتسوية النزاعات (محكمة العدل الدولية ومنظمة التجارة العالمية ICJ&WTO)، المؤسسات الدولية تلعب دورا فعالا ومساعدا في تشكيل نموذج ثابت ومستقر من التعاون في إطار من الاعتماد المتبادل، من خلال الاجتماعات المنتظمة، جمع المعلومات والقيام ببحوث ودراسات وإجراء تحاليل معينة، تسوية النزاعات، بالإضافة إلى النشاطات العملية المتعلقة بالرقابة وبرامج المساعدة الفنية، وقياس مستوى ودرجة الالتزام من قبل الدول الأعضاء بشروطها ومعاييرها وقراراتها... [2]، وهذا ما يسمح لنا بفهم الأسباب التي تدفع الدول إلى الانضمام إلى المنظمات الدولية، حيث يقترح كل من "كينيث أبوت ودنكان سنيدال" Kenneth Abbott & Duncan Snidal (1998 :4-5)، خيار المؤسسات مابين الحكومية كإطار ضامن لمركزية النشاطات الجماعية من خلال هيكل تنظيمي مستقر، متوازن وجهاز إداري مساعد، وهذا يزيد من فعالية النشاطات الجماعية، ويحسن من قدرة المؤسسة على إدراك وفهم بيئة ومصالح الدول، وهذا يسمح بانخراط الدول في المؤسسات الدولية لما تمثله من منتدى لعمليات المساومة والتفاوض تسمح بردود أفعال سريعة في أوقات الأزمات من جهة، ومن خلال اتفاقيات تعكس مصالحها ومصالح الجماعة ذات التنظيم المشترك من جهة أخرى، كما تقوم بإقرار آليات وميكانيزمات خاصة بتسوية النزاعات، وتوجيه النقاش الدولي نحو القضايا المهمة ذات الاهتمام المشترك، والتأكيد على معايير معينة للسلوك، عبر ممارسة النفوذ وفرض القيود على سياسات الدول الأعضاء، عبر آلية الرقابة والمحاسبة، كما تشجع المؤسسات الدولية على تطوير عملية صنع وتنفيذ القرارات المحورية، بالتنسيق معها، وتجسيد المبادئ والمعايير والقواعد الخاصة بالسلوك الذي يجب أن تلتزم به الدول في سياساتها، والاستفادة من نمط الاعتماد المتبادل، مثل عمليات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، التي تؤثر في السياسات الوطنية، والتـــي تتطلب إصلاحات حكومية شاملة [3]، في نفس الإطار تؤدي المنظمات الدولية غير الحكومية أدوارا، لا تقل أهمية عن مثيلاتها الحكومية، بحيث يخلقون وينشئون شبكات عالمية ويقومون بجمع معلومات حول الأوضاع المحلية، وتعبئة الضغوط وتجنيد الفعاليات المجتمعية ضمن الدول وفي

---

[1] مارك ويبر، "الدول واكتساب كيان الدولة"، تحرير: برايان وايت وريتشارد ليتل ومايكل سميث، مرجع سبق ذكره، ص42.

[2] Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, pp 07-08.

[3] Ibid, pp 11-12.

وظائـــف المؤسســـات الدوليـــة الحكومـــية
➢ مــعــلــومــاتــيـــة – جمـــع، تحلـــيل، ونشر البـــيانات والمعـــلومـــات.
➢ مـــنـــتـــدياتية – تخصيـــص فـــضاء لتبـــادل الآراء، واتـــخـــاذ الــقـــرارات.
➢ مـــعيـــاريـــة – إقـــرار مـــعـــاييـــر ســـلـــوك حـــاســـمـــة.
➢ خـــلـــق قـــاعـــدة – صـــيـــاغـــة مـــعـــاهـــدات مـــلـــزمـــة قـــانـــونـــيـــا.
➢ قـــاعـــدة إشـــرافـــيـــة – مراقبة الالتزام بالقواعد، تسوية النزاعات، قبول إجراءات التنفيذ.
➢ عـــمـــلـــياتيـــة – توفير الموارد، تقديم المعونة التقنية وأعمال الإغاثة، إرسال قوات.

الجدول رقم08: وظـــائـــف الـــمـــؤســـســـات الـــدولـــيـــة.

Source : Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, p09.

إطار عـــالـــمي فقد أصبحت المنظـــمات الغـــير حكـــومية بحق، مصادر معلومات رئيسية وتقنية (فنية)، وتملك خبرة متميزة في التعامل مع قضايا دولية مثل البيئة وحقوق الإنسان، كما تشارك بشكل غير مباشر في المؤتمرات المدعومة من قبل المؤسسات الدولية الحكومية، وتقوم بجلب انتباه المجتمع الدولي نحو قضايا جديدة، مع تقديم الوثائق، ونشر الخبرات، مثل اتفاقية منع الألغام الأرضية، كما يساهمون أحيانا وبشكل مباشر في صياغة المعاهدات وتكوين المندوبين، وتوسيع الخيارات السياسية ويؤدون أدوار الحكم الراشد المهمة جدا على صعيد الرقابة على تطبيق معايير حقوق الإنسان، والالتزام بالتعليمات البيئية، وتحسين نمط المشاركة العامة في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتعبئة وتجنيد الأفراد والمجموعات لفرض إجراءات سياسية، وخلق ائتلاف عبر الأمم لتنسيق الاستراتيجيات والأساليب المشتركة للتأثير في صانعي القرار المقصود، وإنشاء وتطوير شبكات خاصة بمراقبة الأفعال الحكومية ونشاط الشركات الخاصة، كنتيجة منطقية للاتجاهات العالمية نحو خصخصة النشاطات المسيطر عليها سابقا من قبل الحكومات، كما تلعب دورا متزايدا على صعيد الخدمات الاجتماعية والنشاطات الخيرية الموجهة للفئات الأكثر ضعفا في المجتمع، وهذا ما دفع الحكومات والمنظمات الدولية الحكومية إلى التعاقد مع المنظمات الغير الحكومية، في قضايا الإغاثة من الكوارث ورعاية اللاجئين، وإدارة برامج مكافحة الفقر والتنمية، وخدمات الرعاية الصحية، وتحسين المحيط البيئي، والترويج لأنظمة الانضباط المتعلقة بنشاط الشركات، مثل مجموعة المعايير البيئية، وشؤون المستهلك....[1] من جهة أخرى تركز بعض المنظمات الغير حكومية على خدمة أعضائها، بينما تتوجه منظمات غير حكومية أخرى إلى خدمة عموم المجتمع خارج المؤسسة، كما أن بعضها يعمل في المجال المحلي عبر فروعها المنتشرة في العالم، بينما تمتد آثارها إلى السياسة القومية وإلى الســاحــة

(1) ل.دافيد براون وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص 378–379

العالمية، عبر المبادرات التي بدأتها منظمات دولية غير حكومية في الدول النامية واتسعت لتؤثر في السياسات والبرامج العالمية.

وبالنتيجة نتبين مدى الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية غير الحكومية في الحكم العالمي وصناعة السياسة العالمية، بفعل التوسع السريع لعولمة الاتصالات والانتقال والإنتاج، التي أفرزت لنا هيئات مواطنين، لتجد حلولا للمشكلات المحلية، ولتقدم الخدمات المطلوبة ولتمثل قوة اقتراح وضغط من أجل حكومات أفضل، ولتتحالف مع مجموعات ذات توجه وفكر وعقلية متشابهة، أنتجت وعيا عالميا بمشاكل السياسة العالمية، وشكلت لنا في مجملها العمليات البارزة للحكم الراشد للحكم العالمي.

أدوار المؤسسات الدولية غير الحكومية
➢ **معلوماتية – جمع وتحليل ونشر البيانات والوثائق، جلب الانتباه العالمي نحو قضايا جديدة.** ➢ **عملياتية – إنشاء شبكات عالمية، تقديم المعونات التقنية وأعمال الإغاثة، نشر الخبرات.** ➢ **تحسيسية – تجنيد العملاء والفعاليات المجتمعية، تعبئة الرأي العام لممارسة الضغوط.** ➢ **مشاركاتية – المشاركة في المؤتمرات العالمية، تقديم اقتراحات وتبادل الآراء، المشاركة في صياغة المعاهدات.** ➢ **تكوينية – تكوين المندوبين، التنشئة الاجتماعية، تكوين ائتلاف عالمي لتنسيق الاستراتيجيات والتأثير في صناع القرار.** ➢ **حوكمية – ترشيد الممارسات الدولية، الرقابة على تطبيق القواعد والمعايير العالمية، تحسين نمط المشاركة.** ➢ **خدماتية – تقديم الخدمات الاجتماعية، والمساعدات الإغاثية، تحسين حياة الناس.** ➢ **معيارية – الترويج لأنظمة الانضباط، ونشر المعايير واحترام القواعد والأحكام الدولية.**

الجدول رقم09: وظائف المؤسسات الدولية غير الحكومية.

المصدر: من تصميم الباحث (بتصرف) نقلا عن:

– ناي (جوزيف)، دوناهيو (جون)، الحكم في عالم يتجه نحو العولمة. ترجمة: محمد شريف الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002.

– فلوريني (آن)، القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية. تر: تانيا بشارة، دار الساقي بالاشتراك مع مركز البابطين للترجمة، بيروت/الكويت، 2005.

– بيليس (جون)، سميث (ستيف)، عولمة السياسة العالمية. ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004.

المبحث الثاني: طبيعة الدور وإشكالية السيادة: نحو تأصيل نظري:

عرف عالم ما بعد نهاية الحرب الباردة، عمليات تحول معقدة مست تقريبا مختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الدولي، حيث ازدادت العلاقات التفاعلية بين مكونات السياسة العالمية، وتوسعت معها كثافة الترابطات وحجم التدفقات العالمية، بفعل عولمة الاتصالات والانتقال والإنتاج، التي أدت إلى عولمة السياسة العالمية ككل، وعلى صعيد آخر فقد مثلت عملية التكيف من جانب المؤسسات الدولية كنتيجة منطقية لزوال الحرب الباردة، جزءا من التطور التنظيمي على صعيد "الانتقال إلى مؤسسات" بحيث شهدت نفس الفترة انتشارا وزيادة في نطاق المنظمات الدولية، وكان لتزايد هذا البعد من الحياة الدولية نتائج مهمة للدول، من حيث إعادة التأكيد على كيان الدولة من حيث مفهوم السيادة ونطاق تطبيقها من جهة، وطبيعة الدور المعطى للمؤسسات الدولية كفاعل نشيط في السياسة العالمية من جهة أخرى، وهو ما أنتج لنا جدلا خلافيا حول قضيتين أساسيتين: الأولى تتعلق بالأهمية النسبية للمؤسسات الدولية باعتبارها فاعلا من غير الدول، والثانية تتمثل بطبيعة السلطة أو القدر الذي يمكن المنظمات الدولية من ممارسة النفوذ والتأثير في سلوك الدول وتشجيعها على التعاون من جهة أخرى.

المطلب الأول: تحولات مفهوم السيادة:

تعد الدولة أقدم أشكال التنظيم الدولي، عرفت عدة تطورات عبر مسار تاريخي طويل، أنتج لنا في النهاية شكل الدولة – الأمة، وتعرف الدولة انطلاقا من الخصائص الثلاث الرئيسية وهي: الأرض (الرقعة الجغرافية) وحكومة ذات سيادة ورعايا من السكان (المجموعة البشرية المقيمة في تلك المساحة الجغرافية المحددة)، إضافة إلى وجود ثقافة مشتركة وإحساس بالهوية الوطنية، ومستوى معين من الاستقرار السياسي والنظام وقدر معين من الرفاه الاجتماعي والاقتصادي. [1] الخاصية الثانية – أي السيادة – هي الحاسمة والجوهرية في بناء كيان الدولة: تعرف السيادة كمفهوم قانوني بعدم وجود أي سلطة أعلى من الدولة التي لها مطلق التصرف في الشؤون الداخلية:[حق التصرف في مواردها وثرواتها الطبيعية واتخاذ التدابير التي تراها مناسبة حيال مواطنيها والأشخاص المتواجدين عبر إقليمها] والخارجية:[حرية إقامة العلاقات الدبلوماسية وإبرام المعاهدات]، بحيث توفر للدولة ضمانات بالمساواة الرسمية والاستقلال السياسي، وإمكانية الوصول إلى الموارد والعلاقات[2]، مع ما يترتب

---

[1] مارك ويبر، مرجع سبق ذكره، ص24، نقلا عن:

Jackson R.H&James A « The Character of Independent Statehood », Edited by Jackson R.H&James A, **States in a Changing World.** Oxford, Oxford University Press, p18.

[2] انظر: نفس المرجع، ص26. و: محمد بوبوش، **أثر التحولات الدولية الراهنة على مفهوم السيادة**. تاريخ التصفح: 22/02/ 2007، عن الموقع:

http://www.maktoobblog.com/boubouche?preDate=2005-12-22%2019:11:00&post=3525

عليها من الالتزام بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى من جهة والتمتع بالقبول في النادي الخاص بالدول ذات سيادة، أي حيازة الدولة على اعتراف بها من المجموعة الدولية كدولة ذات سيادة، وبالتالي اكتساب صفة الشرعية في المجتمع الدولي، ويعد المفكر الفرنسي "ج. بودان J.Bodin" أول من حاول بلورة نظرية متكاملة عن ماهية ومضامين السيادة من خلال مؤلفه المشهور "الكتب الستة عن الجمهورية" الصادر سنة 1576م[1]، إلا أن الملاحظ في هذا الصدد أن فكرة تكافؤ السيادة بين أعضاء المجتمع الدولي، تبدو غير دقيقة حتى على الصعيد النظري، ذلك أن القدرة على ممارسة السيادة تتأثر بمجموعة من العوامل تقيد سلوك الدولة، وأبرزها: العوامل الجغرافية (تشمل الموقع والخصائص الجغرافية كالقرب أو البعد عن الممرات المائية الإستراتيجية وطرق المواصلات ....) النسيج الاجتماعي (من حيث التجانس العرقي والثقافي والإحساس بالهوية الوطنية ....)، وطبيعة القيم والتوجهات السياسية وأنماط السلوك، والموقع في الاقتصاد العالمي، ومراتب القوى في ضوء عدم تكافؤ القدرات العسكرية والتكنولوجية...الخ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى وعلى صعيد الممارسة نلاحظ أن منظومة الأمم المتحدة تتضمن مفارقة: حيث يحوز أعضاء مجلس الأمن الدولي على امتيازات خاصة، وهناك دول مجهرية يتم تحديد سياستها الدفاعية والخارجية من قبل دول أخرى كالفاتيكان وإمارة موناكو ...الخ، رغم وضعها السيادي، ما يعني انتهاكا للتكافؤ السيادي، وأكثر من ذلك عندما تمنح دولة ما (لنفسها أو من غيرها) الحق بالتدخل العسكري المسلح في دولة أخرى مثال ذلك: التدخل التركي في قبرص وشمال العراق، التدخل الإثيوبي في الصومال، التدخل الأمريكي في العراق .... أو إقامة قاعدة أو قواعد عسكرية على أراضي دولة أخرى كالقواعد الأمريكية في الخليج أو إرسال قوات أمنية لمناطق نزاعات تتمتع بحصانة ضد النظام القضائي المحلي ولو كان بموافقتها.

فيما يتعلق بمبدأ عدم التدخل، فقد تراجع كثيرا في السنوات الأخيرة رغم نص القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة على عدم جوازه إلا في حالات إستثنائية، والتي يتم استغلال ثغراته، وتوسيع مضامين الحالات الاستثنائية، ما أدى إلى زيادة الإرتباك والفوضى باسم الدواعي الإنسانية التي يعبر عنها بدبلوماسية الإكراه أو الإرهاب الدولي، حاليا هناك توجه عام أو شبه اتفاق على أن السيادة لا تعني رخصة لإساءة استخدام السلطة ما يعني حق التدخل لاعتبارات إنسانية (حق التدخل الإنساني).[2]

إن التحولات العالمية في شتى الميادين قد أنهت فكرة الاعتماد السيادي على النفس في ضوء القوى والحركـــات التي تتمتع بقدرة كبيرة على اختراق حدود الدول القومية، ودون القومية، وفوق القوميـــة بتوجيهات العولمة، حيث أصبحت الدول عاجزة عن السيطرة على ظواهر جديدة من قبيـــل:

---

[1] محمود خليل، **العولمة والسيادة وإعادة صياغة وظائف الدولة**. تاريخ التصفح: 2007/02/10. عن الموقع الالكتروني: http://www.ahram.org.eg/ahram/2001/1/1/SB2K19.htm

[2] جيفري ستيرن، **تركيبة المجتمع الدولي: مقدمة لدراسة العلاقات الدولية**. ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004، ص ص126–128.

الشركات المتعددة الجنسية، الإستشعار عن بعد بواسطة الأقمار الصناعية (خدمة google earth)، ومشكلات البيئة العالمية والتجارة العالمية ووسائل الإعلام والمعلوماتية وتغير نظام الولاءات إلى نطاق أضيق[1].

فصرنا نشهد نظام حكم ما بعد السيادة Post-sovereign governance، مادون الدولة Substate ، وما فوق الدولة Suprastate، وحكم السوق Marketired global governance في مجال القطاع الخاص وأسواق المال العالمية، فلم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي أو الوحيد في العلاقات الدولية باكتساب الفواعل الأخرى كما رأينا سابقا (المنظمات الدولية العالمية كالأمم المتحدة، والإقليمية كالإتحاد الأوروبي، والحركات والمنظمات المتخطية للحدود القومية كالمنظمات غير الحكومية والشركات التجارية العالمية....) شخصية قانونية اعتبارية لها حقوق وواجبات، وإن لم تكن في اغلبها مساوية مع الدول، فقد أصبحت تمارس نشاطات مؤثرة على البرامج السياسية والإقتصادية والإجتماعية مثل المؤسسات فوق القومية، لكن نشاطاتها نادرا ما تتحدى سلطة الدولة أو سيادتها بشكل مباشر، حيث تمارس الدول عليها سلطاتها القضائية بحيث تبقى في مستوى تبادل الآراء ، أما الحركات الإنفصالية التي تتحدى سلطات عديد الدول وقد تحضى بدعم وتأييد دولي لمطالبها، فإن مكانتها القانونية لا تزال موضع خلاف، كما أن القوى الأخرى ما دون الدولة مثل حكومات المدن في الدول الفيدرالية والتي بدأت تطور شخصية قانونية خاصة بها مثل ولايات سكوتلاندا، كيبيك، كاليفورنيا، فإن العقبة القانونية مازالت هي الأخرى موضع خلاف كذلك الأفراد رغم تحسن مكانتهم القانونية كأهداف للقانون الدولي خاصة في إعلانات ومعاهدات حقوق الإنسان، فإنه عمليا لم تحقق بعد أهدافها المنشودة بسبب إشكالية ازدواجية المعايير والأحكام التحيزية وطبيعة الظروف، مثل الخلافات المتعلقة بأحكام جرائم الحرب فيما يتعلق باستحقاقية اللوم وآليات الأسر والاعتقال وأهلية المحاسبة، ما يجعل من السابق لأوانه القول بأن الدولة فقدت أسبقيتها القانونية.

لكن نظرة متفحصة للواقع الدولي تكشف لنا أن الدولة تعيش ما يشبه حالة الأزمة، فالدولة معزولة وسلطاتها وقدرتها على الحكم متآكلتان، تآكل من أعلى بفعل عولمة الاقتصاد وعولمة الأسواق المالية، وتآكل من أسفل (من القاعدة) بفعل اللامركزية وبروز القوى المحلية المطالبة بتأكيد الهوية الإقليمية وضعف المؤسسات السياسية الوسيطة كالنقابات والهيئات الدينية والاجتماعية، كما تتآكل الدول أيضا في سلطاتها وتتهم في كفاءتها من قبل المؤسسات الدولية المانحة، وتنتقد في شرعيتها بفعل التأكيد على الخصوصيات الدينية والعرقية لمجتمعاتها، وهذا يتطلب إعادة النظر في طبيعة الدور المعطى للدولة[2].

---

[1] نفس المرجع، ص 122 .

[2] بيير كالام واندريه تالمان، **مرجع سبق ذكره**، ص ص 65-67.

المطلب الثاني: النقاش النظري حول طبيعة السيادة:

في الجانب السياسي يجادل مفكرو التعددية كـــ "روزنو J.Rosenau:" بأن الدولة أصبحت مخترقة من جانب القوى متخطية الحدود القومية وفوق القومية وتحت القومية، وعليه لا يمكن إعتبار الدول متفوقة سياسيا، أمام تزايد عدد المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، وتضاعف تأثير الشركات المتعددة الجنسية، وشبكات الاتصالات بما فيها الخاصة بالمافيا والمنظمات الإجرامية، وتطور وسائل الإتصالات العالمية وسرعة إنتقال وحيازة المعلومات بكل سهولة وحرية وزيادة التنسيق والتعاون والاعتماد المتبادل الدوليين"[(1)]، ويقدم كل من "بنجامين كوهين B.Kohen وسوزان سترانج S.Strange " تحليلا للتباعد المتنامي بين المجال الوظيفي للنشاط الاقتصادي، والمدى الإقليمـــي للسيادة ليتوصلا إلى خلاصة مفادها: أن السيادة تخضع لـــعملية تعرية متصاعدة، أما "كنيشي أوهماي K.Ohmae " فيرى أنه بالرغم من أن الحـــدود بين الدول لازالت واضحة على الخريطـــة السياسيـــة، كما كانت في الماضي، لكـــن الخريطة التي تبين التدفقات الحقيقية للنشاط المالي والصناعي، تظهر أن هذه الحدود قد اختفت وتلاشت على نطاق واسع[(2)]، كما يعتبر "ريتشالد روزكرانس R.Rosecrance "من بين هؤلاء أيضا من مؤلفاته "الدولة الإفتراضية" والتي تعني دولة تقلصت قدراتها الإنتاجية القائمة على الأساس الترابي الوطني وهي نتيجة منطقية للتحرر من الأرض، أما "هنتغتون" فيرى بأن الحضارة تحل محل الدولة، في حين يعتبر"فوكوياما F.Fukuyama" بأن القوى الاقتصادية العالمية، تخلق ثقافة عالمية متجانسة التكوين، مما سيجعل الدول شيئا غير ضروري، أما "روبرت كابلان R.Kaplan" فيضيف بأن التغيرات الديمغرافية والبيئية سوف تؤدي إلى نهاية الدولة الوطنية وبداية الفوضى الشاملة، وهو ما أدى إلى دعوتهم لأشكال جديدة من السيادة الجزئية أو المقيدة، أو المشتركة، دول ناقصة السيادة، دول مخترقة السيادة ... الخ، هذا أنتج لنا، حسب "جيمس روزنو" (أزمة سيادة + أزمة حدود + أزمة سلطة) المعيار العلائقي الترابطي بين العالم – دول الكلاسيكي، والعالم – ما بعد الوستفالي (نظام الحكم العالمي) قائم على المفارقة التالية: ثنائية التجاهل + التعايش بين العالمين.[(3)]

في المقابل يجادل الواقعيون بأن هذه التطورات لم تدمر قدرة الدول على التحكم في ضوء اعتبارات تزايد أعداد الدول الآن ومستقبلا، كما أن هناك توجهات لإعادة سيطرة الدولة على قضايا من قبيل التجارة الدولية والصناعة والهجرة والشؤون الاجتماعية والدينية التي يجب أن تخضع لتدقيق حكومي (السياسات الحمائية)، وبالتالي تقويض استقلالية مبادرات القطاعات الخاصة، وبالتالـــي انتفاء

[(1)] جيفري ستيرن، مرجع سبق ذكره، ص 352.

[(2)] سعيد صديقي، "الإقليمية و التحديات العالمية الجديدة"، **المستقبل العربي**، العدد 332، أكتوبر 2006، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص ص 120-121. وانظر أيضا منصر جمال، **العولمة وانعكاساتها على أدوار الدولة الوطنية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة قسنطينة 2004-2005، ص66.

[(3)] سعيد صديقي، مرجع سبق ذكره، ص125. وانظر: جان آرت شولت، مرجع سبق ذكره، ص ص 46-50.

العلاقة العكسية بين الدولة واللاعبين من غير الدولة، كما يميز "هيدلي بول H.Bull" ويعيد الوظائف الإيجابية للدولة كفرض النظام محليا والحفاظ على إطار للتعايش الدولي (بغض النظر عن ضعفه) وتوفير البنى المؤسساتية للتعاون الدولي وإثارة القضايا العالمية على الأجندة الدولية كإدارة الاقتصاد العالمي وحماية البيئة وحقوق الإنسان، والمساءلة الحكومية، وبالتالي حسب "هيدلي بول" قدرة الدولة على ترويج إطار لنظام الحكم العالمي[1]، إضافة إلى هذا فإن التطورات العالمية الحاصلة لن تلغي هذا المبدأ (السيادة) من حيث هو مبدأ، فقد ساعدت التطورات التكنولوجية وتقنيات الاتصال بعض الدول متوسطة الحجم وحتى الصغيرة على ممارسة سلطاتها السيادية، كما أن النزعات الانفصالية (ما دون الدولة)، وإن كانت تهدد بنى عديد الدول، فإنها لا تهدد نظام الدولة بحد ذاتها، فالانفصاليون لا يريدون تدمير المجتمع الدولي بقدر ما يريـــدون الانضمام إليه، وبالتالي فمطلب السيادة مطلوب من طرفهم[2].

من جهة أخرى فعديـــد الدول المنضوية تحت هيئات إقليمية عبر قومية كالاتحاد الأوروبي لا ترغب في نقل السيادة كاملة إلى مؤسساتها الإقليمية، ما يفسر سر عدم الموافقة بعد على دستور أوروبي موحد، كما أن انعكاسات العولمة بالنسبة للواقعيين لا تغير أهم السمات في السياسة العالمية، وهي التقسيمات الإقليمية (السياسية) للعالم إلى الكيانات المعروفة بـــ "الدول الأمم" في حين يمكن للترابط المتزايد بين النظم الاقتصادية المتعددة في العالم أن يسمح للدول بالاحتفاظ بحق السيادة، والعولمة لا تجعل الصراع بين الدول من أجل النفوذ السياسي أمرا قديما. كما أنها لا تلغي أهمية التهديدات باستخدام القوة أو أهمية التوازن فالعولمة إذا قد تؤثر في حياتنا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، لكنها لا تتجاوز واقع النظام السياسي الدولي الذي تقوم عليه الدول كوحدات سياسية. [3]

الخلاصة أن اتجاهات الفكر الراهنة متناقضة ومتباينة، فالرأي الأول يقول بتراجع أو اقتراب زوال الدولة ذات سيادة، في حين يجادل الرأي الآخر بأهمية بل وبقدرة الدولة على التكيف، وتطويع هذه المتغيرات لصالحها، وبالتالي بقائها فاعلا استراتيجيا وإن لم يكن وحيدا، إن الفاعلين في السياسة العالمية من غير الدول، كالمؤسسات الدولية الحكومية وغير الحكومية، تعتبر حقيقة قائمة بذاتها في السياسة العالمية تتحدى سلطات الدول (أنظر الشكل رقم 04 ، ص54)، ورغم تطور أدوارها فإنه لا يمكن إثبات أن الدول عليها أن تتخلى عن سلطتها العليا لهيئة أخرى، رغم درجة الاختراق الذي تتعرض له، فإن وجودها أكيد متواصل على الساحة العالمية، وهو ما يعني ببساطة إعادة صياغة دورها مع الأخذ بعين الاعتبار التقسيم الجديد للعمل بين الدول والفواعل الكونية الأخرى. [4]

---

[1] جيفري ستيرن , مرجع سبق ذكره ص 355.

[2] برتران بادي، **عالم بلا سيادة: الدول بين المراوغة والمسؤولية.** تر: لطيف فرج، القاهرة، 2001، ص280.

[3] Pierre de senarclens, **Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales**. Arimon colin, Paris, 1998, p 183.

[4]Idem, p141.

المطلب الثالث: المقاربات النظرية المفسرة لدور المؤسسات الدولية:

تتعدد المعالجات النظرية لإشكالية موقع ودور المؤسسات الدولية في السياسة العالمية، وهذا راجع لاختلاف منطلقاتهم الفكرية و تحليلاتهم النظرية، وتفسيراتهم التأملية للعالم الاجتماعي، بالإضافة إلى فرضياتهم المختلفة حول العناصر التأسيسية للسياسة العالمية: الدول، القوى الاجتماعية، ومنظومة الأفكار والقيم العالمية.

تجادل المقاربة المؤسساتية الليبرالية بان نظام الحكم ما بعد الدولة (الحكم العالمي)، ترسخ كنتيجة منطقية للمنافع الوظيفية في عالم من الاعتماد المتبادل، فالدول أصبحت تدرك المكاسب المطلقة التي تجنيها من خلال التنسيق الاستراتيجي لنشاطاتهم وسياساتهم، عبر تفـويض المـؤسسات الدولية بعض الصلاحيات والمهام التي لا تستطيع الدول القيام بها، من اجل المساعدة في انجاز أهدافها المحلية. (1)

ويؤكد المذهب المؤسسي الليبرالي – الجديد، على مسالة التعاون والمحافظة عليه في ظروف الفوضى عبر وجود الأنظمة والمؤسسات الدولية التي تعمل على: " خفض تكاليف التحقق، وتعزيز المعاملة بالمثل، وجعل معاقبة الابتعاد عن المعايير أسهل تنفيذا "، كما يشاطر المقاربة الواقعية الافتراض الذي مفاده أن الدول هي أهم الأطراف الفاعلة في السياسة العالمية، وأن البيئة الدولية فوضوية، لكنه من جهة أخرى ينوه بدور الفواعل الأخرى من غير الدولة كالمؤسسات الدولية في تحقيق أنماط تعاون مستمرة في ظل الفوضى، وتؤكد على مسالة جوهرية كما عبر عنها "جوزيف ناي وروبرت كوهين" وهي أطروحة تجاوز فكرة العلاقات بين الدول (الدولانية) إلى العلاقات الفوق قومية التي تنشأ بين مختلف التنظيمات كالدول والمنظمات الدولية ومختلف الحركات السياسية .... من جهة والتأكيد على فكرة التوجه نحو إنشاء المنظمات غير الحكومية وآثارها على تغير سلوك الفرد (الولاء) وتعاظم دورها في مواجهة الدول، من حيث تزايد الشبكات [عبر – الوطنية] الملتفة حول استراتيجيات مشتركة وأهداف محددة المتوجهة نحو تحقيق ما يسمى "المجتمع المدني العالمي(2)، تتعدد الاتجاهات الليبرالية المفسرة لطبيعة دور المؤسسات الدولية في إدارة شؤون السياسة العالمية حيث: تركز أدبيات العبر – وطنية (Transnationalism) في تحاليلها على مسائل التكامل والاندماج، بتحليل الشروط والظروف التي في إطارها يسهل التعاون الدولي، من خلال تحويل ولاءها وأنشطتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية إلى وحدة أوسع واشمل تمتلك مؤسسات، أو تهدف إلى امتلاك شرعية قانونية على الدول الوطنية المعنية(3)، وهذا ما عبرت عنه التصورات الوظيفية والوظيفية الجديدة والفدراليــة

(1) David Held and Antony McGrew, Op.Cit , p12

(2) Paul.R.Viotti&Mark.V.Kauppi, **International Relations Theory : Realism, Pluralism, Globalism and Beyoud.** 3rd Edition, Allyn Bacon, London, 1999, p199.

(3) حسين بوقارة، **التكامل في العلاقات الدولية**، سلسلة دراسات دولية رقم: 03، مخبر البحوث والدراسات في العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام بجامعة الجزائر، الجزائر، 2008، ص ص 28-29.

من خلال إسهامات كل من "ميتراني وارنست هاس وبول تايلورD.Mitrany/E.Haas/P.Taylor" ومن جهة أخرى تركز أدبيات تعددية الأطراف (Multilateralisme) على مسائل الاعتماد المتبادل في إطار تنظيمي متعدد الأطراف كما عبر عنها "جون روجيه J.G.Ruggie " كادراك لمبدأ منظم للحياة الدولية في شكل مؤسساتي ينسق العلاقات بين الدول على أساس مبادئ وقواعد وإجراءات صناعة القرار من جهة، ومعايير معممة للسلوك من جهة أخرى[1].

أما المقــاربة الواقــعــية، فتبقي الجغرافــيا السياســية كمعطى ضروري لفهم عمليات والــيات الحكــم العالمي، التي تبقى وبشكل كبير متوقفة على سياسات ومصالح الدول الأقــوى فالمــؤسسات الــدولية أساسا مجردة من القــوة والوظــيفة المستقــلة ذاتيا عن إرادة مؤســسيها، فهي على نحو كبير، تــوظف كــآلات لتنمية مصالح الدول الأكثر هيــمنة في السياسة الدولية، أو تمــثيل مصالــح مجمــوعة معينة من الدول[2].

تعتمد الواقعية الكلاسيكية في تفسيرها للسياسة الدولية على مفاهيم مركزية، مثل القوة وميزان القوة الفوضى والمصلحة القومية، ويعتبر "هانس مورغانثو H.J.Morgenthau" من بين روادها حيث يعتبر أن الدولة فاعل أساسي ورشيد، والمصلحة موجه للسلوك، والقوة وسيلة، وميزان القــوى ضابط للسلوك وعلى هذا الأساس فهي تتبنى الطرح الدولاتي المهيمن، من حيث إسناد الدور المركزي للدولة واعتبارها الفاعل الوحيد المتمتع بالسيادة المطلقة في الساحة الدولية[3]، إلا أن الثورة السلوكية التي مست العلوم الاجتماعية في العقد السادس والسابع من القرن الماضي، أدت إلى تنامي الانتقادات ضد الكثير من مسلمات الواقعية التقليدية، مما أدى إلى بروز تيارات تجديدية ضمن المنظور الواقعي ممثلة في الواقعية الجديدة (البنيوية)، التي وإن اعتبرت الدولة وحدة أساسية في التحليل، إلا أنها اعترفت بوجود المنظمات الدولية، والشركات متعددة الجنسيات، إلا أن دورها يبقى ثانويا ومحدودا بالمقارنة مع الدور المعطى للدولة، كما قللت من أهمية الاعتماد المتبادل، ونظرت إليها برؤية سلبية – باعتبارها تعني الهيمنة والتبعية وتحوي درجة من الإنجراحية – لا تساهم في زيادة فرص السلم الدولي. [4]

إن عولمة السياسة العالمية – حسب هذا المنظور – لم تلغي مركزية مسلمة تفاوت مراتب القوة بين الدول، كما أن النظام العالمي الليبرالي الحالي أنتج الهيمنة الأمريكية العالمية رغم اعتماده على موافقة وقبول القوى الصناعية الأخرى، إن القوة البنيوية الأمريكية تنبع من المؤسسات العالمية والدستور الليبرالي للنظام العالمي، اللذان يمثلان امتدادا للسياسة الأمريكية والمصالح الغربية[5].

(1) Paul.R.Viotti&Mark.V.Kauppi, Op.Cit , p 218.

(2) David Held and Antony McGrew, Op.Cit , p12

(3) Jean-Jacques Roche, **Théories des Relations Internationales.** 2éme Edition, Montchrestien, Paris, 1999, pp32-35

(4) Paul.R.Viotti&Mark.V.Kauppi, Op.Cit , pp76-77.

(5) David Held and Antony McGrew, Op.Cit , p12.

أما المقاربة النيوماركسية* فتقر بضرورة فهم السياق العالمي الشامل الذي تتفاعل في إطاره الدول والوحدات الأخرى لتفسير سلوك مختلف الفاعلين في السياسة العالمية، تشترك مع المقاربة الواقعية في التأكيد على أهمية الجغرافيا السياسية، والهيمنة الأمريكية في توضيح نمط وأهمية الحكم العالمي ويعتبرون أن كل هذه العوامل يجب أن تفهم ضمن سياق الأولويات الهيكلية للعولمة الرأسمالية كالدولة الرأسمالية القيادية (الولايات المتحدة الأمريكية) التي لها إهتمام كبير في توسيع قاعدة العولمة الرأسمالية، المؤسسات الدولية والعالمية مجرد آلة لتجسيد وتوسيع سيطرة الرأسمالية المتعلقة بالشركات العالمية، الحكم العالمي مشكل بدستور غير مكتوب، يجسد إمتيازات ومصالح وجدول أعمال الرأسمالية العالمية على حساب رفاهية الأمم الأخرى، كما أن مؤسسات الحكم العالمي تؤدي وظائف تنظيمية وإدارية في إطار العولمة الرأسمالية من جهة، وتجسيد القيم والمعايير الليبرالية الغربية وعولمتها[(1)].

كخلاصة عامة يمكن القول بان المقاربة الواقعية تعتبر الدولة فاعلا أساسيا في السياسة العالمية، التي تعتبرها صراعا من اجل تعظيم القوة والمصالح في عالم من الفوضى، في ظل انعدام شكل مركزي من الحكم العالمي، إلا أن طبيعة التحولات العالمية التي أدت إلى الارتقاء بمستوى التنظير إلى النظام العالمي، قد أوجد دورا – ولو كان محدودا – لفاعلين غير دوليين آخرين في السياسة العالمية، مثل المؤسسات الدولية، في حين تعتبر المقاربة الليبرالية الدولة فاعلا من بين فاعلين من غير الدول في الشؤون العالمية، التي تقوم على علاقات تعاونية عبر ميكانيزمات مؤسساتية، في إطار من الاعتماد المتبادل الايجابي، لكن ارتباطها بالأطروحات الليبرالية التي تصور العالم من زاوية رأسمالية، اوجد لها مقاربات نظرية معارضة لها، تجسدت في التوجهات النيو – ماركسية التي تعتبر المؤسسات الدولية امتداد للهيمنة الرأسمالية العالمية، توجهها مصالح الدول الامبريالية*.

وبالرغم من الاختلافات النظرية حول طبيعة وموقع المؤسسات الدولية من السياسة العالمية، إلا أن الأكيد أنها تلعب دورا لا يقل أهمية عن الدور المعطى للدولة في إدارة الشؤون العالمية، وتنسيق التعاون الدولي في مسائل هامة، كقضايا السلم والأمن العالميين، الشؤون الاقتصادية والتجارية

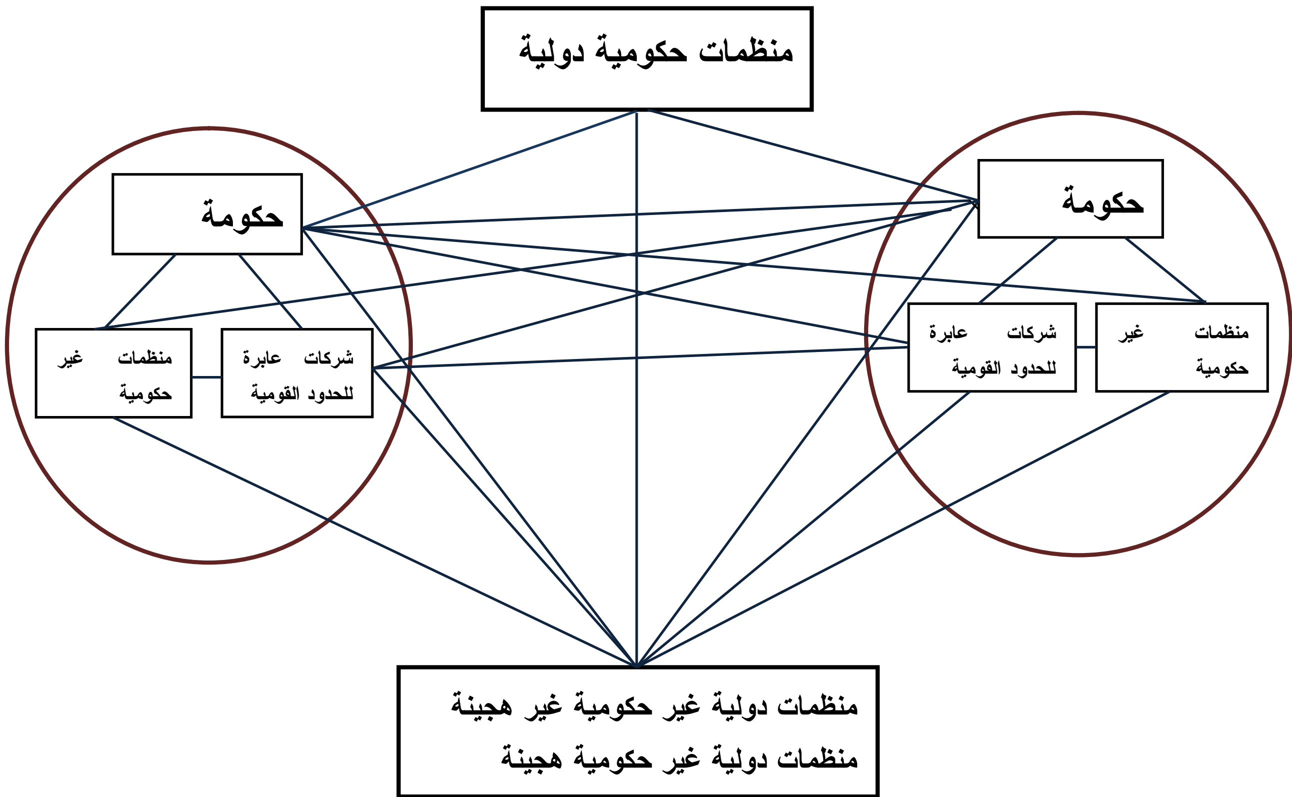
*** تتعدد استعمالات المصطلحات الدالة على هذه المقاربة حيث نميز: المقاربة النيو – ماركسية/النيو – غرامشية/الشمولية/النظام – العالمي/الثورية...**

(1) David Held and Antony McGrew, Op.Cit , pp12-13.

* لتفاصيل أوفر حول النقاش النظري (حوار المنظورات) بين الواقعية والليبرالية في السياسة العالمية، وما تعلق بطبيعة الدور المعطى للدولة والمؤسسات الدولية، انظر:

J. Grieco, **Understanding the Problem of International Cooperation: the Limitations of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory, in Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate.** Edited by David Baldwin, Columbia University Press, New York, 1993, pp 12-156.

المسائل البيئية والاجتماعية، ومن القضايا التي تضطلع بها المؤسسات الدولية – في إطار إقرار معايير وممارسات دولية – ترشيد الأعمال والأفعال الحكومية من خلال برامج إدارة الحكم الراشد ومكافحة الفساد، عبر تنسيق الجهود وتكثيف الضغوط وبلورة اتجاه عالمي واتفاق دولي حول مخاطر وتحديات مظاهر الفساد، على الدولة والمجتمع، مستعينة في ذلك بمجموعة من السياسات والبرامج والآليات، من أجل تحقيق هذا الهدف (تحسين الأداء الحكومي ومكافحة الفساد وبلورة وعي واتجاه عالمي بخطورة هذه الظاهرة على استقرار الدول والمجتمعات).



الشكل رقم 05: النطاق الشامل للارتباطات الدولية.

المصدر: بيتر ويلتس، "عولمة السياسة العالمية"، تحرير جون بيليس وستيف سميث، مرجع سبق ذكره، ص 642.

المبحث الثالث: دوافع ومتطلبات ترشيد الحكم:

يعتبر الفساد ظاهرة عالمية ومستمرة، يمكن وصفها بالمرضية، وقد سعت مختلف الديانات والحركات الإصلاحية والدراسات والبحوث إلى تشخيص الظاهرة ومعرفة أسبابها وإعطاء حلول ومعالجات كفيلة بالحد من آثارها وكبح انتشارها، من جانبها أثبتت الدراسات المعاصرة وجود علاقة ارتباط عكسية ما بين مستوى جودة وصلاح الحكم القائم على معايير الشفافية والمسائلة وقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان وبين درجة خطورة الفساد وانتشاره، والعكس صحيح، كنتيجة منطقية لهذه الفرضية، فان الارتقاء بمستوى جودة الحكم أكثر السبل فاعلية في مكافحة الفساد، وهذا ما دفع بالمؤسسات الدولية إلى تبني مفهوم الحكم الراشد كمعطى مؤسس وناجع يسمح بتسيير ضامن للموارد والزمن من جهة وكآلية ضد الفساد من جهة أخرى، وهذا ما يدفع باتجاه معرفة الدوافع والأسباب وتقصي العوامل المشجعة والدافعة بالمؤسسات الدولية نحو تبني دور المعالج للسياسات التقليدية المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ومكافحة مصادر ومظاهر الفساد، من اجل إنتاج الكفاءة وتحقيق الفعالية وجودة الحكم.

المطلب الأول: دوافع وأسباب تبني الدور:

عرف النظام الدولي لما بعد الحرب الباردة مرحلة جديدة، شهدت جملة من التحولات الدولية الكبرى والتي فرضتها ظروف ومعطيات المرحلة، وفي هذا السياق تزايد حجم الاهتمام الذي توليه المؤسسات الدولية بقضايا التبشير بالحكم الراشد ومكافحة الفساد، لأسباب وعوامل متعددة، بعضها سياسي – أيديولوجي، وبعضها فني – موضوعي، ويمكن تصنيفها إلى:

أ. الأسباب السياسية – الأيديولوجية:

. تغير بنى وموازين القوى في النظام الدولي كنتيجة منطقية لزوال الحرب الباردة، ولأن أغلب المؤسسات الدولية الحالية، قد أنشأت وتطورت في بيئة النظام الدولي المنهار، والذي كانت تحكمه آليات وميكانيزمات تعكس طبيعة هيكل وموازين وعلاقات القوة في نظام دولي يتميز بثنائية القطبية، فإن هذه المعطيات قد انعكست بدورها على أسلوب وبرامج عمل المؤسسات الدولية التي كانت تحكمها توازنات المرحلة، وبانتهاء المرحلة (حقبة الحرب الباردة 1947–1989)، حدث تغير في توجهات المؤسسات الدولية، دفعها إلى تعديل أساليب عملها ووظائفها، وامتد ليشمل طبيعة أهدافها [(1)]، في إطار سعيها للتكيف مع حقائق التحولات العالمية، ففيما يتعلق بقضايا السلم والأمن الدوليين، تم التحول من التركيز على مفهوم الأمن القومي والجماعي إلى استحداث مفهوم الأمن الإنساني كنتيجة منطقية لتغير وتعقد مصادر التهديد التي تجاوزت المنطق العسكري التقليدي من جهة، وتحول مفهوم القوة، من القوة

[(1)] حسن نافعة، "دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر2004، مرجع سبق ذكره، ص 91.

العسكرية إلى الاقتصادية والمعلوماتية، بتعبير "الفن توفلر" (حضارة الموجة الثالثة: المعلوماتية)، وفي هذا الإطار توسع نطاق تطبيق (مفهوم التدخل الإنساني) في جدول أعمال مجلس الأمن ؛ أما ما تعلق بالقضايا السياسية والشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد جرت محاولة ربطها بالنموذج الغربي المعياري في المجالات المتعلقة بقضايا الدمقرطة وإصلاح نظم إدارة الدولة، التنمية وحقوق الإنسان، والتي كانت – حسب الأستاذ حسن نافعة – المدخل الطبيعي المؤسس للدور الذي تحاول أن تلعبه المؤسسات الدولية الآن [1].

. تأثير أدبيات العولمة على مجمل تحولات السياسة العالمية والمحلية التي تشمل كل مجالات النشاط البشري – سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية وتقنية – لكنها ليست حتمية، فالتغيير ليس خطيا بالضرورة، وليست كل المجتمعات تتأثر به بدرجات متساوية ؛ تنتج العولمة أنماط متناقضة في السياسة العالمية: الشكل الأول يتضمن تكامل أكثر واعتماد متبادل بين الدولة والمجتمع، بين الدول فيما بينها، وبين الدول والمؤسسات الدولية، بفعل ثورة الاتصالات وسرعة تبادل المعلومات، أفرزت اتجاه عالمي نحو تبني فلسفة الليبرالية الاقتصادية والسياسية:

✓ الليبرالية الاقتصادية تؤكد على الدور المركزي للقطاع الخاص على الدولة (أي الحكومة) في الحياة الاقتصادية، سقوط النظم الاقتصادية الاشتراكية أزال العديد من الحواجز على حركة السلع والخدمات والأشخاص، الصعوبات الاقتصادية التي عانت منها الدول النامية في سياق التحولات الاقتصادية أجبرتها على تبني سياسات التحرير الاقتصادي والخصخصة، وفي اغلب الحالات تحت ضغط المؤسسات الدولية المانحة كصندوق النقد الدولي (سياسات المشروطية)، وهو ما فتح الحدود أمام حركة التجارة العالمية والاستثمارات الأجنبية، ليصبح الاقتصاد العالمي أكثر تكاملا.

✓ الليبرالية السياسية، أي الديمقراطية، عبر عنها بموجات الدمقرطة (عمليات التحول/الانتقال الديمقراطي) التي مست العالم كله تقريبا، في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، وأجبرت العديد من الحكومات الاستبدادية على فتح العملية السياسية القائمة على المنافسة بالبرامج الانتخابية والتداول السلمي على السلطة عبر انتخابات حرة وتعددية ومنتظمة، تبني معايير حقوق الإنسان العالمية، وكبح ومكافحة الفساد، وفي العديد من الحالات تم الربط بين دمقرطة الدول و التحرير الاقتصادي في برامج المؤسسات الدولية، لكن الجانب التكاملي للعولمة مناقض للجانب الغير تكاملي الذي أنتج لنا: تقسيمات، تجزئة، استقطاب وهيمنة ؛ بحيث أوجدت تفاوتات محلية وإقليمية ودولية في مستوى النمو الاقتصادي ودرجة التنمية، كما أفرزت مشاكل الفقر والجوع والمديونية في العالم (حوالي 265 مليون شخص يعيشون تحت خط الفقر في إفريقيا)، العديد من الدول الضعيفة غير قادرة على توطين التغيرات التقنية ومواجهة التحديات الاقتصادية المفتوحة، التي تجعلهم عرضة للمنافسة والاستغلال، كما ثبت عجزها عن تزويد المصلحة العامة (عموم المجتمع) بالخدمات الضرورية، وهو ما أنتج لـنا حـالات الـدول

[1] نفس المرجع، ص88.

الفاشلة كنتيجة منطقية لتآكل الولاء والثقة بين الأفراد ومؤسسات الدولة، ساهم في بروز أزمات الهوية والتوزيع والتغلغل والمشاركة وعدم الاستقرار السياسي، تجلت في صور نهوض الهويات الدينية والنزاعات العرقية [1].

. تعثر أغلب عمليات التحول الديمقراطي في اغلب الدول النامية، نظرا لعدم استكمال متطلبات التحول الديمقراطي، بسبب سيطرة مفاهيم وقيم التسلطية والباتريمولييانية المستندة على العصبية والزبونية والقبلية (سيطرة قيم العائلة الممتدة ونظم الولاء الضيقة وغياب التنشئة السياسية، وشيوع مظاهر الفساد السياسي) في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.[2]

في هذا السياق تم الربط بين ثلاثية: **الديمقراطية + التنمية + حقوق الإنسان** بالمفهوم الغربي من قبل المؤسسات الدولية كالأمم المتحدة والوكالات الخاصة التابعة لها، المنظمات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي والمنظمات الدولية الغير حكومية، بحيث يمكن إدراج مجال التبشير بالحكم الراشد والشفافية ومكافحة الفساد كجزء من عملية تحول سياسي وأيديولوجي تستهدف التأكيد على قيم الطرف المنتصر من الحرب الباردة في إطار عولمي شامل **[عولمة المال + عولمة السياسة + عولمة القيم]**، حيث يعتبر "جوزيف ستيغليتز Joseph Steglitz"* أن السياسات المالية والنقدية المطبقة من قبل المؤسسات المالية الدولية (IMF&WB) تدخل في إطار إدارة العولمة ونشر النيوليبرالية على مستوى كوني دون مراعاة الفروق في التنمية ومتطلبات النمو في الدول النامية فكانت النتائج مخيبة للآمال، ويعزى هذا الأمر إلى ارتباط المؤسسات المالية الدولية بمصالح الدول الكبرى وبناء استراتيجياتها على خلفية نيوليبرالية توافق آراء واشنطن حول سياسات التحرير والخصخصة بما يصطلح عليه بإجماع واشنطن من جهة وتقديم التدابير بما يخدم مصالح الشركات المتعددة الجنسيات، مما فاقم من العجز الهيكلي للاقتصاديات الناشئة ولم يحقق الهدف المنشود من الاستقرار والتنمية[3]، هذه الرؤية قد تعكس جانبا من الحقيقة إذا أسقطناها على دوافع المؤسسات الدولية نحو تبني الحكم الراشد ومكافحة الفساد، إلا أن الأكيد أن دورها لا يقتصر على النطاق السياسي الأيديولوجي، فهناك معطيات موضوعية – عملية تدفع باتجاه تبني هذا الدور.

---

[1] Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, pp 21-23.

[2] Mohammed Salih," Gouvernance,information et domaine publique", **commission économique pour L'Afrique**, Addis Abeba , 13mai2003, pp 09-10. visited by : 22/05/2009.
http://www.unesco.org/comnat/france/colloque-droits-Dauteur/IDlamberterie-pdf

* جوزيف ستيغليتز: المدير العام الأسبق للبنك العالمي والحائز على جائزة نوبل للاقتصاد واحد علماء الاقتصاد المرموقين، اشتهر بخطابه الناقد لبرامج عمل المؤسسات المالية الدولية في بلدان العالم الثالث، بسبب تجاهلها للنواحي الاجتماعية والمتطلبات والظروف الخاصة المحيطة ببيئتها (البيئة الداخلية).

[3] جوزيف ستيغليتز، **خيبات العولمة**. تر: ميشال كرم، دار الفارابي للنشر، بيروت، 2003، ص ص 300–303.

ب. الأسباب الموضوعية – الفنية:

فرضت التحولات الاقتصادية على المستوى العالمي تحديات ومهام جديدة أمام المؤسسات الدولية المانحة كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي أبرزها:

– تحدي تقوية البنيان المالي العالمي وإدارة المخاطر المالية: فكثافة تدفقات رؤوس الاموال عبر الحدود واتساع الاسواق المالية الدولية على نطاق عالمي، زاد من امكانية حدوث مخاطر تتعلق بسوء ادارة التدفقات المالية المفضية الى ازمات مالية تؤدي الى انعكاسات خطيرة على الاقتصاد العالمي، وهذا ما كشفت عنه الأزمة المالية الآسيوية 1997، والتي أبرزت حقيقتين أساسيتين:

1- ضعف الاقتصاديات الوطنية، وضعف الثقة في ادائها قد يعجل من وقوع الأزمة المالية.

2- قابلية الأزمة المالية التي تقع في بلد أو منطقة للانتشار بسرعة في بلدان أخرى بسبب كثافة الترابطات المالية والاندماج الاقتصادي الذي فرضته العولمة المالية.

ومن أجل الحد من حجم هذه المخاطر والتحديات عمل صندوق النقـد الدولي على تقويم النظام المالي الدولي من خلال تقوية القطاعات المالية عبر تطوير أنظمة الرقابة البنكية واستحداث أنظمة انذار مبكر للأزمات المالية وتقديم مؤشرات دورية عن وضعية الاقتصاد العالمي وحركة السيولة المالية وأسعار الصرف والفائدة...الخ ؛ تقوية النظم القنونية والأطر التنظيمية والادوات الرقابية للبنوك للحد من عمليات غسيل الاموال ؛ نشر البيانات المالية المتعلقة بتدفق المؤشرات المالية في الأسواق وتشجيع الانفتاح ؛ الشفافية والمساءلة والتي تشجع على تحسين الأداء الاقتصادي وتوفيرالمعلومات المشجعة على العمل بكفاءة والمساعدة على محاسبة صانعي السياسات بنا يزيد من مصداقيتها، واشراك القطاع الخاص في منع وقوع الازمات وحلها.[1]

– تحدي الانتقال: الناتج عن ظروف الانتقال من الاقتصاد المركزي الموجه إلى اقتصاد السوق الحر، وهو ما يفرض على (ص.ن.د/IMF) مراقبة عمليات الانتقال وتقديم المشورة الفنية لانجاح برامج التعديل الهيكلي، وتقديم التوصيات المالية والنقدية للدول المعنية بالبرنامج، خاصة ما تعلق بـــ:

. تحقيق سياسات التوازن الكلي بالاستناد إلى مؤشرات خفض التضخم واستقرار أسعار الصرف والعملات ومعالجة الاختلالات التي تصيب موازين المدفوعات والحد من عجز الميزانية....الخ.

. اشراك القطاع الخاص على نطاق واسع بتوسيع عمليات الخصخصة والعمل في إطار اقتصاد السوق بعيدا عن تدخل الدولة، وتقديم القروض الموجهة لتصحيح الاختلالات وإعادة الهيكلة. [2]

– تحدي الفقر وآليات مكافحته: الذي يعتبر نتيجة منطقية لآثار العولمة المالية وبرامـــج التكيـــف

---

[1] International Monetary Fund, **What is the IMF ?** , visited by : 10/02/2009. http://www.imf.org/external/index.htm

[2] Saleh M.Nsouli, « Dix ans de transition : progrès et défis », **Finances et Développement**, juin 1999, (IMF Working Paper, Washington) pp 02-03.

واعادة التصحيح الهيكلي المنتهجة من قبل البنك العالمي وصندوق النقد الدولي، وهذا ما دفعهم الى تقديم استراتيجية عالمية لمكافحة الفقر عبر:

1. متابعة التقدم الحاصل في تطبيق الاصلاحات الاقتصادية والتنمية، وتقديم المشورة والربط بين السياسات المتبعة والنتائج المحصل عليها وتقييم العمل.

2. في إطار المساعدات الخارجية: تقديم قروض طويلة الأجل موجهة لتنمية البنى القاعدية ومتابعتها.

3. خفض أعباء الديون بالتنسيق مع المؤسسات الدولية الأخرى (مثل: مبادرة HIPIC).

تعرضت برامج المؤسسات الدولية المانحة إلى موجة من الانتقادات حول فعالية سياساتها ومعالجاتها لاشكالية الفقر والتنمية، تركزت في مجملها حول برامج التعديل الهيكلي، المعدة اقتصاديا للتصحيح البنيوي ومساعدة الدول النامية على التكيف والصمود في مواجهة الأزمات، لكنها جاءت بنتائج معاكسة لأهدافها بحيث لم تراعي الجانب الاجتماعي للسكان، وأمام تصاعد حدة هذه الانتقادات بادر البنك العالمي وصندوق النقد الدولي الى اجراء مراجعة نقدية ذاتية لسياساتها الاقتصادية العالمية، وقام ص.ن.د (IMF) بنشر تقييمه السلبي لبرامج التعديل الهيكلي، معتبرا إخفاق هذه البرامج في تحقيق أهدافها لا يعود إلى خلل أو قصور في سياساته، بل يعود إلى التطبيق الخاطئ لها من قبل الدول المعنية، والتي لم تستكمل مقومات البناء الديمقراطي[1].

وقد أثبتت دراسات وبحوث ميدانية اشرفت عليها مؤسسات دولية حكومية وغير حكومية، أن سبب الفشل يعزى إلى غياب اطار سياسي ضامن ومؤطر، فالإصلاحات الاقتصادية لوحدها غير كافية بدون معالجة القضايا السياسية والاجتماعية، وجادلت بأن سبب الفشل يكمن في طبيعة النظم السياسية لدول العالم الثالث التي تتميز بقصور وعجز في الأداء بسبب تفشي الفساد وغياب الإطار المؤسساتي الضامن لحكم القانون، بعبارة أخرى مشروع اقتصادي طموح لا يمكن أن ينجح بدون شرعية سياسية ومؤسساتية فاعلة، كما أثبتت هذه الدراسات وجود علاقة بين الفساد والتنمية، وخلصت إلى أن:

. الفساد يتسبب بخسائر مالية للعالم النامي تصل إلى بلايين الدولارات بفعل التهرب الضريبي والاختلاسات وجرائم تبييض الأموال....الخ.

. الفساد يتسبب تقليص معدلات التنمية، والحد من تدفق الاستثمارات المباشرة.

. كما يؤدي إلى انكماش موارد الحكومة وإساءة استخدامها، ويوفر بيئة مشجعة لتفشي القيم السلبية وعدم احترام القواعد القانونية، وتخريب العمل المؤسسي.[2]

---

(1) Jean Coussy, « FMI et Banque Mondiale : une nouvelle stratégie », **mondialisation économique et développement.** La documentation française, paris, 2002, pp 37-38.
(2) United Nation Development Programme (UNDP), **Anti-Corruption Report.** Final version practice note, february 2004, pp 02-03. Visited by: 22/09/2008 .
www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf

وأمام هذه النتائج المحصل عليها، اتجهت المؤسسات الدولية إلى تبني مفهوم الحكم الراشد و/أو الجيد (Good Governance/Bonne Gouvernance)، كهدف ووسيلة فعالة في مكافحة الفساد، والتأسيس لدولة الرفاه والكفاية.

حسب الأستاذ "حسن نافعة" فإن المعركة العالمية ضد الفساد والتبشير بالحكم الراشد المستند على قيم الشفافية والمسائلة، لم تتبناها المؤسسات الدولية الحكومية من البداية، بمعنى أنها لم تكن المبادرة والراعية لها في المهد، فقد تبنت المنظمات الدولية الغير الحكومية وفروعها المنتشرة عبر العالم زمام المبادرة بحماس وتصميم، خاصة منظمات الشفافية الدولية، التي انطلقت من رؤية متمحورة حول خطورة الدور الذي تلعبه الشركات المتعددة الجنسيات في توفير حزم وحوافز موجهة نحو إفساد المسؤولين والرسميين في الدول النامية، من هذا المنطلق وجدت المؤسسات الدولية الحكومية نفسها وأمام ضغط مؤسسات المجتمع المدني العالمي من جهة، وطبيعة الانتقادات الموجهة لبرامج عملها وسياساتها المطبقة في البلدان النامية من جهة أخرى، أن ضمانات الجدية والفاعلية لبرامجها تقتضي التعامل مع ظاهرة الفساد وعجز الأداء الحكومي المصاحب له، من خلال الترويج للحكم الصالح بما يتناسب مع أهدافها وطبيعة وظائفها والصلاحيات الممنوحة لها.[1]

بالإضافة إلى ما سبق، حدثت جملة من التطورات مست مفاهيم التنمية والإدارة العامة، والتي ترافقت مع مفهوم الحكم الراشد، يمكن حصرها فيما يلي:

. بفعل التحولات الاقتصادية العالمية نحو نموذج اقتصاد السوق الليبرالي، جرى التأكيد على الدور الذي يضطلع به القطاع الخاص في عملية التنمية، عبر تشجيع المشاريع الخاصة ودعمها لتصبح أكثر شفافية وتنافسية على مستوى الأسواق الدولية في ظل انعكاسات العولمة.

. التأكيد على مفهوم التنمية البشرية المستدامة، والذي نلمسه من خلال التقارير الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ مطلع التسعينات من القرن الماضي، حيث ركزت في أدبياتها على ضرورة ترشيد وتطوير مفهوم إدارة الموارد البشرية، وتحسين نوعية الحياة، بالاعتماد على مؤشرات نوعية مثل: مؤشر توقع الحياة عند الولادة، متوسط الدخل الفردي الحقيقي، مستوى التحصيل العلمي، مستوى الخدمات الصحية ....الخ.

. تطوير مفاهيم الإدارة العامة، خاصة منذ ثمانينات القرن المنصرم، حيث ظهرت مجموعة من الدراسات قامت بتطوير وابتكار مجموعة من النماذج الموجهة نحو تحسين الأداء الإداري والفعل الحكومي، مثل النموذج الذي يدعو إلى إدارة الحكومة بواسطة المنظمين تجاوزا لمعضلة البيروقراطية ونموذج إعادة هندسة الحكومة (Réingenierié du Gouvernement) لـــ" أزبورن وجابلار" (Osborn & Gaebler) والذي على أساسه تتمكن الحكومة من تأدية وظائفها بكـــفاءة وفـــعالية وبأقل تكلفة، أي

[1] حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص ص94-95.

عقلنة الفعل الحكومي.[1]

. مفهوم التسيير العمومي الجديد (La nouvelle gestion publique) الذي يتضمن مشروع تحديث الإدارة العامة للدولة، الذي يقوم على تطوير النظرة التقليدية للإدارة من خلال مايلي:

1- في إطار التسيير العمومي الجديد، يتم اعتبار المواطنين ومتلقي الخدمة العامة زبائن.

2- تطوير تقنيات التسيير والعمل الإداري، عبر تجاوز النموذج "الفيبري wébérien " القائم على البيروقراطية التي تتضمن التسيير الهرمي والتسلطي للعلاقات الوظيفية (أي بين الموظفين) التي تصدر من القمة وتوجه إلى المرؤوسين، في حين يقوم التسيير العمومي الجديد على مرونة تنظيمية واسعة، عبر إشراك الموظفين في عملية صنع واتخاذ القرار.

3- اعتماد التسيير العمومي الجديد على مفاهيم جديدة كالمرونة، الإبداع، حرية العمل والتنظيم.

4- توظيف مصطلحات مصلحة الزبائن، ونوعية الخدمات، التي تتضمن معنى إرضاء الزبائن وجودة الخدمات، وحسن الأداء والفعل الحكومي، وفي هذا الإطار أخذ التسيير العمومي الجديد يوظف عملية الخصخصة، فالتسيير العمومي الجديد يهدف إلى تقليص دور الدولة المركزية، من خلال اعتماد أسس اللامركزية، وإعادة تعريف دور الحكومة (الفعل الحكومي الجديد)، انطلاقا من توظيف آليات السوق من خلال الخصخصة، وتبني مفهوم خدمة العميل في تقديم الخدمات.[2]

وفي هذا الإطار اتجهت المؤسسات الدولية إلى إبراز الجوانب الفنية والموضوعية لمفهوم الحكم الجيد بالاستناد في ذلك إلى مؤشرات ومعايير موضوعية يمكن الاعتماد عليها في قياس درجة جودة الحكم ومستوى الفساد في أي بلد، هذه المؤشرات في حد ذاتها تمثل أساس متطلبات الحكم الراشد.

المطلب الثاني: متطلبات ترشيد الحكم من وجهة نظر المؤسسات الدولية:

يقوم الحكم الراشد على مجموعة من الأسس والمؤشرات، تمثل متطلبات وأبعاد ترشيد الحكم المحلي للدول النامية، والتي على أساسها نقيس مفرداته وأبعاده المختلفة قياسا كميا، ومن هذا المنطلق حرصت المؤسسات الدولية أشد الحرص على إبراز الجوانب الفنية والموضوعية لمفهوم الحكم الراشد من اجل تقييم مستوى الفساد ودرجة جودة الحكم الوطني للدول النامية، والتي على أساسها يمكن تصنيف الدول تراتبيا بناءا على النتائج المحصل عليها:

(1) سلوى شعراوي جمعة، **ادارة شؤون الدولة والمجتمع**. مرجع سبق ذكره، ص ص 06-07.

(2) لمزيد من التفاصيل انظر:

Francis Moreault, “penser la démocratie dans un contexte mondialisé :la gouvernance à l’épreuve du politique”, **conférence de la chaire MCD**,Novembre 2004 (Chaire de Recherche du Canada en Mondilisation, Citoyenneté et Démocratie) , p02, visited by : 22/05/2009.
http://www.chaire-mcd.ca/

(3) Institut on governance, **The exercise of power. A round table series on accountability**, p03 visited by : 22/05/2009. visited by : 22/05/2009. visited by : 22/05/2009.
http.//www.iog.ca.publications/xrt final.pdf

أ. أسس وأبعاد الحكم الراشد حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP):

تمثل الوثيقة التي أعدها ونشرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على موقعه الالكتروني الخاص دليلا تفصيليا لطبيعة الدور الذي تلعبه هذه المؤسسة الدولية في التبشير بالحكم الجيد وترشيد الحكم الوطني للدول النامية، وهو ما يؤكده مديره العام (جيمس غوستاف سبيث James Gustave Speth) بقوله: "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يستهدف إحداث تغيير (تحول) في سياسات الدول النامية، خلق فرص لفتح الأسواق والاندماج في السوق العالمي، الحكومات تصبح أكثر مسؤولية أمام شعوبها، الرجال والنساء يتمتعون باختيارات أوسع في حدود إمكانياتهم المتوفرة، النتيجة: اقتصاديات تزدهر، والمجتمعات تصبح أكثر تماسكا، وهناك إحساس بالأمل وخلق الفرص للأجيال الحالية والمستقبلية، ومن المؤسف أن تجلب نهاية القرن الماضي شعورا متزايدا بعدم الأمان لمجموعة واسعة من الدول التي تواجه إرثا استعماريا، ديونا متزايدة، كسادا اقتصاديا، موارد طبيعية في طريقها إلى النضوب. في عالم الاعتماد المتبادل اليوم، نجاحهم – أو فشلهم – يؤثر على كل شخص، وحيثما التغيير نحو الأحسن، حيثما النوع الإنساني يتحسن، يشير الناس إلى الحكم الجيد كمفتاح، هذا الحكم الأفضل ليس وطنيا فقط بل إقليميا وعالميا ... لأنه بالحكم الجيد يمكن أن نجد حلولا للفقر واللاعدالة (عدم المساواة) وعدم الأمان" [(1)]

يسعى برنامج الأمم المتحدة لأن يكون شريكا نزيها في إحداث التنمية الإنسانية المستدامة والمساعدة في بناء القدرات المؤسسية وتعزيز عملية الحكم الراشد، بالنظر للعلاقة الارتباطية بين التنمية البشرية المستدامة كهدف وترشيد الحكم الوطني كوسيلة، والهدف من تبني والترويج للحكم الجيد هو خلق أرضية مشتركة للتفاعل البناء بين العناصر الثلاثة للحكم الراشد المحلي (الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني). ويحدد البرنامج خمس سمات أساسية للتنمية البشرية المستدامة، تشكل في مجموعها متطلبات أساسية للحكم الراشد:"

1. **التـــخـــويـــل (التفويض والتمكين Empowerment):** توسيع اختيارات الرجال وقابلية النساء لزيادة قدرتهم على ممارسة خياراتهم في بيئة مساعدة خالية من مظاهر الجوع والحاجة والحرمان. كما تزيد من فرصهم في المشاركة في عمليات صنع واتخاذ القرار المؤثر على حياتهم.

2. **التـــعـــاون (Co-operation):** الإحساس بالانتماء مهم للعمل والانجاز الشخصي، كهدف وتصميم، فالتنمية الإنسانية مهتمة بالطرق والبيئة المناسبة التي في إطارها الناس يعملون بسوية وتفاعل على أساس من التعاون والوفاق.

3. **العـــدالـــة والإنـــصـــاف (Equity):** توسيع الكفاءات وضمان الفرص للجميع مثل نظام التعليم الذي يجب أن يكون متاحا للجميع على قاعدة المساواة وتكافؤ الفرص.

4. **الاســـتـــمـــراريـــة (Sustainability):** حاجات الجيل الحالي يجب ضمانها دون المساس بحاجات الأجيال اللاحقة التي يجب أن تكون حرة من الفاقة والحرمان مع الوفاء بمتطلباتها الأساسية.

---

(1) UNDP, **Governance for sustainable human development.** (A UNDP Policy doc, 1997), p 01 visited by : 22/05/2009: http://meltingpot.fortunecity.com/lebanon/254/cheema.htm

5. **الأمـــن (Security):** خصوصا الأمن من الحاجة، فمن الضروري التخلص من مصادر التهديد المتعلقة بالفقر والمرض والقمع، ومن العراقيل المؤدية والمفاجئة في حياتهم".[1]

وفي هذا الصدد، حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أربعة عناصر محورية في التنمية البشرية المستدامة ينبغي تحقيقها: مكافحة الفقر، خلق الوظائف وتحمل الإعالات(ضمان الأجور)، حماية وتجديد البيئة، والترويج لحقوق المرأة والحفاظ على مكتسباتها، بحيث يمثل الحكم الجيد الإطار الضامن لهذه الأهداف، بحيث يضمن الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المستندة على الإجماع الواسع في المجتمع والضامنة لأصوات الفئات الأكثر فقرا وضعفا في عمليات صنع القرار وتخصيص مصادر التنمية.

تتمثل خصائص الحكم الجيد حسب برنامج الأمم المتحدة في:"

. **المـــشـــاركـــة (Participation):** تعني أن كل الرجال والنساء يجب أن يكون عندهم صوت/رأي في عملية صنع واتخاذ القرارات، إما مباشرة أو من خلال مؤسسات وسيطة وشرعية تمثل مصالحهم، تمثلها المشاركة الواسعة المبنية على حرية إنشاء الجمعيات، حرية الرأي....

. **حـــكـــم القـــانـــون (Rule of law):** البنى والقواعد القانونية يجب أن تكون عادلة ومفروضة بشكل نزيه، خصوصا قوانين حقوق الإنسان المنصفة.

. **الشـــفـــافـــيـــة (Transparency):** تبنى الشفافية على ضمان التدفق الحر والمجاني للمعلومات، المعلومات الخاصة بالعمليات والمؤسسات يجب أن تكون متاحة للمهتمين بها، وقابلة للفهم والإدراك، مع مراقبتها (أي متابعتها).

. **الاســـتجابة (Responsiveness):** محاولة المؤسسات والعمليات خدمة العملاء والمواطنين (الاستجابة لمطالبهم).

. **بناء الإجـــمـــاع (Consensus orientation):** يتوسط الحكم الجيد المصالح المختلفة، للتوصل إلى إجماع واسع، يمكن من تحقيق المصالح العليا للجماعة، عبر تسوية الخلافات، وبناء السياسات والإجراءات المحتملة لتحقيق الإجماع.

. **العــدالـــة (Equity):** كل الرجال والنساء يتمتعون بميزة تكافؤ الفرص، لتحسين أوضاعهم أو استقرار أحوالهم.

. **الفـــعـــاليـــة والكـــفـــاءة (Effectiveness and efficiency):** العمليات والمؤسسات تعطي النتائج التي تلبي الحاجات، مع تحقيق أفضل استغلال للموارد المتوفرة.

. **المـــســـؤولـــيـــة (Accountability):** صانعو القرار في الحكومة، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، مسؤولة أمام الجمهور، بالإضافة إلى مؤسسات العملاء، هذه المسؤولية تختلف باختلاف المؤسسات، ونوعية القرار إذا كان داخليا أو خارجيا للمنظمة.

---

[1] Ibid., p 04.

. **الــرؤية الإســتراتــيجــية (Strategic vision):** الزعماء (صانعو القرار) والجمهور يتمتعون برؤية واسعة وبعيدة المدى لتحقيق الحكم الراشد والتنمية البشرية المستدامة، سوية مع إحساس مشترك بالحاجة إلى التنمية، وفهم التعقيدات الاجتماعية والثقافية والتاريخية لذلك المنظور المعتمد." (1)

في نفس الإطار يؤكد البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة على نقطة مهمة، مفادها: أن جميع هذه الخصائص مترابطة، ومعززة بشكل متبادل بحيث لا يمكن تفكيكها أو التمييز بينها، فعلى سبيل المثال: تعني سهولة الوصول إلى المعلومات شفــافية أكثر، مشـــاركة أوسع، فعـــالية امثل في اتخاذ القرارات، وشـــرعية اكبر للقرارات المتخذة، والشرعية في حد ذاتها تتضمن فعالية التطبيق، التشجيع على المشاركة، والمؤسسات المتجاوبة يجب أن تكون عملياتها شفافة، ووظيفتها منسجمة مع القاعدة القانونية المحققة لمتطلبات الإنصاف والعدالة. (2)

الحكم الصالح حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
يتصف الحكم الصالح ضمن أشياء أخرى بالمشاركة، والشفافية والمساءلة.
حــكــم القــانــون: يتعين أن تتسم الأطر القانونية بالعدالة وان تطبق دون تحيز، وينطبق ذلك بوجه خاص على القوانين الحامية لحقوق الإنسان.
الشــفــافــية: تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وعلى أن تنفتح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها، وان تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراقبتها.
الاســتــجابة: يجب أن تسعى المؤسسات والعمليات المجتمعية لخدمة جميع من لهم مصلحة فيها.
بــناء التــوافــق: يعمل الحكم الصالح على التوفيق بين المصالح المختلفة للتوصل إلى توافق واسع على ما يشكل أفضل مصلحة للجماعة.
المـــســاواة: تتاح لجميع النساء والرجال الفرص لتحسين رفاههم، وحمايته.
الفــعــالــية والكــفــاءة: تنتج المؤسسات والعمليات نتائج تشبع الاحتياجات مع تحقيق أفضل استخدام للموارد.
المــساءلــة: يتعين أن يكون متخذو القرار، في الحكومة والقطاع الخاص، والمجتمع المدني خاضعين للمساءلة من قبل الناس، وكذلك من قبل المؤسسات المعنية، وتختلف طبيعة المساءلة حسب المؤسسة وحسب ما إذا كان القرار داخليا أو خارجيا عنها.
الــرؤيــة الإســتــراتــيــجــيــة: يمتلك القادة والجمهور منظورا واسعا للحكم الصالح والتنمية الإنسانية ومتطلباتها، مع تفهم السياق التاريخي والثقافي والاجتماعي المركب لهذا المنظور.

الجدول رقم 10: الحكم الصالح حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002.** مرجع سبق ذكره، ص 102.

تبدو هذه الخصائص والأبعاد المقترحة للحكم الجيد مثالية، ولا يوجد مجتمع يستطيع تحقيق كل هذه المتطلبات والخصائص، إلا أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعتقد بان هذه الخصائص ضرورية لتنمية بشرية مستدامة، والمجتمعات يجب أن تسعى من خلال بناء قاعدة إجماع عريضة، التعريف بالميزات الرئيسية الأكثر أهمية بالنسبة إليهم، الذي يحقق أفضل توازن بين الدولة والســوق، ويلــبي

(1) Ibid., p 05.

(2) Ibid., pp 07-08.

الحاجات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية وبناء المؤسسات الضرورية للحكم الراشد.

ولتحديد التوجه نحو مستقبل أنشطة الحكم الراشد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حدد " شابير شيما" « G.Shabbir cheema» خمس أولويات يتم تصميم برامج لها تشمل:

" . دعم المؤسسات الحاكمة لتشمل البرلمانات والأجهزة الانتخابية والقضاء ومؤسسات حقوق الإنسان ؛

. الدعم لتقوية الإدارة الحكومية وإدارة القطاع الخاص ؛

. دعم اللامركزية والحكم المحلي ؛

. تزويد الدعم للبلدان التي تمر في مراحل انتقالية والتي تمر بظروف خاصة ؛

. الدعم للمجتمعات المدنية (مؤسسات المجتمع المدني)." [1]

إعتمد برنامج الأمم المتحدة – والبنك الدولي كما سنرى في موضوع مستقل – على مجموعة من المؤشرات، يمكن الاعتماد عليها في دراسة أنماط الحكم وتحديد نقاط القوة والضعف فيها، وقبل دراسة طبيعة هذه المؤشرات، نشير إلى دراسة للأستاذ "إسماعيل أبو بكر إينيكواي Ismaël Aboubacar Yenikoye" تحمل عنوان: (قياس الحكم الراشد من خلال حكم القانون، الديمقراطية والتنمية المستدامة) ابتدع فيها مصطلح الحكم القياسي/قياس الحكم *« La Gouvernométrie»* تعبيرا منه عن قياس نوعية الحكم، كأسلوب وكمنهج تطبيقي عملي، لقياس أنماط الحكومة *la méthode d'application de la mesure aux modes de gouvernement.* ، حيث يعرفه بأنه طريقة قياس ممارسة السلطة السياسية والإدارية، والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهو طريقة لتقييم طرق تسيير شؤون بلد ما على جميع المستويات. [2]

تقدم *« La Gouvernométrie»* مبدأين أساسيين لقياس الحكم:

1- وجود نموذج نظري للحكم.

2- طريقة لقياس الحكم تأخذ بعين الاعتبار:

– المكونات والمؤشرات ذات العلاقة بالحكم ؛

– تحديد المداخل والمستويات النظرية للحكم ؛

– تحديد مبادئ للتقييم ؛

– وضع شبكة للتنقيط وترميز النظام ؛

– إعداد شبكة للتقييم ومقياس للتنقيط ؛

– وأخيرا وضع صيغة لتحديد البيانات ؛

ومن خلال تحديد هذه المبادئ الأساسية يسعى الحكم القياسي، إلى تطوير نظرية ومنهج وأدوات لقياس الحكم وتمييز مواطن القوة ونقاط الضعف في نظام الحكم من أجل تعزيز الديمقراطية

[1] زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات.** منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003، ص17 نقلا عن:

G.Shabbir Chemma, **Governance for Sustainable : Growth and Equity.** Report of International Conference, United Nations, N.Y, 1997, p20.

[2] Ismaël Aboubacar YENIKOYE, **La mesure de la gouvernance au service de l'État de droit, de la démocratie et du développement humain durable.** Université Abdou Moumouni (Niger), p132.
http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-yenikoye.pdf
Visited in: 29/05/2009.

دعم حكم القانون، وتحقيق التنمية الإنسانية المستدامة. [1]

يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تصنيفه للحكم الراشد على مجموعة من المؤشرات، تتمحور أساسا حول التنمية البشرية، حيث يركز دليل التنمية البشرية على ثلاثة أبعاد للتنمية البشرية، قابلة للقياس:" أن يعيش الإنسان حياة مديدة صحية، ويكون حسن الاطلاع، ويحصل على مستوى معيشة لائق، وبالتالي فانه يجمع مقاييس متوسط العمر المتوقع، والالتحاق بالمدارس، والإلمام بالقراءة والكتابة، والدخل. كي يتيح مرأى التنمية في بلد ما على نحو أوسع مما يتيحه استخدام الدخل وحده"[2]

كما يقر الدليل بأنه ليس مقياسا شاملا، بحيث لا يحتوي على نواح هامة للتنمية البشرية، خاصة القدرة على المشاركة في القرارات الحاسمة التي تؤثر على حياة الأفراد، أو التمتع باحترام الآخرين في المجتمع، بالنظر إلى صعوبة إجراء قياس دقيق لهذه النواحي المعقدة في التنمية البشرية.

خلاصة القول فان دليل التنمية البشرية يهتم بجوانب معينة من التنمية البشرية مثل: دليل الفقر البشري، دليل التنمية المتعلقة بالجنوسة، ومقياس تمكين الجنوسة.

دليل التنمية المتعلق بالجنوسة: يقيس دليل التنمية البشرية معدل الانجازات في بلد معين، لكنه لا يدمج معدلات عدم التوازن الجنوسي في هذه الانجازات، أما دليل التنمية المتعلق بالجنوسة الذي اعتمد في تقرير التنمية البشرية للعام 1995م، فيقيس انجازات الأبعاد نفسها، باستخدام نفس المؤشرات، لكنه يهتم باللامساواة في الانجاز بين النساء والرجال، من أجل الكشف عن مستوى التباين الحاصل بين الجنسين في التنمية البشرية، وتقييم البلدان على هذا الأساس، فكلما انخفض مستوى التباين والتمييز بين الجنسين في التنمية، كلما ارتفعت درجة البلد في دليل التنمية المتعلق بالجنوسة والعكس صحيح.

مقياس تمكين الجنوسة: يكشف مقياس تمكين الجنوسة عن مستوى ودرجة المشاركة الفعالة للنساء في الحياة الاقتصادية والسياسية وصنع القرار اقتصاديا وسياسيا، كتتبع نسبة النساء في البرلمانات، وبين المشرعين وكبار المسؤولين والمديرين، وكذلك التباين بين الجنسين في الدخل المكتسب، ويختلف دليل التمكين عن دليل التنمية المتعلقة بالجنوسة، من حيث تركيزه وكشفه اللامساواة في الفرص التي تتيحها مجالات مختارة.

دليل الفقر البشري: يقيس دليل الفقر البشري نسبة العائشين تحت مستوى العتبة في الأبعاد الأساسية للتنمية البشرية، حيث يستعمل متغيرات مختلفة، واحدة خاصة بالدول النامية منخفضة الدخل، وأخرى خاصة ببلدان منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي المرتفعة الدخل،أبرزها:

. متغيرات الفقر: نسبة العائشين بأقل من دولار أمريكي في اليوم.

. متغيرات الجوع: الخاص بنقص التغذية.

---

(1) Ibid., p 133.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية للعام 2004: الحرية الثقافية في عالمنا المتنوع**. مطبعة كركي، بيروت، 2004، ص 128.

. متغيرات التعليم الابتدائي: صافي معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية.

. متغيرات العمر المتوقع للأطفال: معدل وفيات الأطفال دون الخامسة (لكل ألف مولود حي).

. متغيرات الحصول على المياه: الحصول على مصدر مياه محسن.

. متغيرات الحصول على الصرف الصحي: الحصول على صرف صحي محسن. [1]

من جهته تضمن إعلان الألفية المعبر عنه في قمة الأمم المتحدة للألفية في سبتمبر 2000م، أهداف التنمية والتي أبرزها: استئصال الفقر، تعزيز الكرامة البشرية، تحقيق السلام والديمقراطية والاستدامة البيئية (أنظر الملحق رقم: 01).

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يلعب دورا رائدا في مجال تعزيز الادارة السليمة للحكم الراشد، من خلال مساعدته لجهود دوله الأعضاء لتبني أفضل الممارسات وتطبيق الحكم الجيد في كافة الجوانب التي تقوي القدرة المؤسساتية لهذه الدول وتعزز عملية التنمية القابلة للإستمرار، ومن بين دلالات هذا التوجه الجديد والدور المتزايد للبرنامج في قضايا الحكم ومكافحة الفساد، تبنت اللجنة التنفيذية للبرنامج في نوفمبر 1996م "وثيقة سياسات الإدارة السليمة للحكم" لتشكل أداة توجيه عامة لنشاط البرنامج في هذا الحقل.

تضمنت الوثيقة سياسات وبرامج إدارة الحكم، مستهدفة في ذلك تحقيق التنمية البشرية المستدامة، وميزته التفاضلية مثل قدرته المؤسسية، واستقلاليته، ونظرته البعيدة المدى لقضايا التنمية وتركيزه على خدمة مصالح دوله الأعضاء، كما أكدت الوثيقة على أن الخطة المسطرة تستهدف بناء المهارات الأساسية الضرورية في مجالات تعزيز القدرات المؤسساتية وتطوير أنماط الإدارة والحكم لعل أبرزها: تطوير المؤسسات التشريعية والقضائية، وتحسين مستوى أداء القطاعين العام والخاص وتعزيز اللامركزية ودعم ادارة الحكم المحلي لتمكين الجميع من المشاركة المباشرة في عملية إدارة الحكم وإتخاد القرار، ومكافحة الفساد، بالإضافة إلى توفير الدعم لمنظمات المجتمع المدني التي تضطلع بدور أساسي في عملية الحكم.[2]

وللتدليل على أهمية هذا النشاط في أعمال البرنامج، فقد ورد في تقرير آخر صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان "إدارة الحكم من أجل التنمية المستدامة والمساواة: تقرير المؤتمر الدولي *Governance for Sustainable Growth and Equity: Report of the International Conference*" بأن موضوع ترشيد الحكم استحوذ مؤخرا على جزء كبير من أعمال البرنامج:

" إن مراجعة أوجه الإنفاق تكشف أن ثلث موارد البرنامج تنفق على أنشطة مرتبطة بإدارة الحكم. إن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتحول بشكل متزايد إلى مؤسسة تعمل على قضايا إدارة الحكم".[3]

[1] نفس المرجع، ص ص 129- 130.

[2] إبراهيم فريد عاكوم، "إدارة الحكم والعولمة: وجهة نظر اقتصادية"، مرجع سبق ذكره، ص ص 67 – 68.

[3] نفس المرجع، ص 68، نقلا عن:

. UNDP, **Governance for Sustainable Growth and Equity: Report of the International Conference.** UNDP Publications, New York, July 28-30, 1997, p01.

وبهدف تنمية علاقات وثيقة وفعالة مع الحكومات ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، ومؤسسات الأبحاث والشركاء الآخرين العاملين في مجالات التنمية ومكافحة الفقر وإدارة الحكم ودعم الديمقراطية، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتأسيس مركز أوسلو لإدارة الحكم، والذي تم إفتتاحه رسميا في مارس 2002م حيث يضطلع هذا المركز بدور أساسي في إدارة الحكم العالمي، من خلال خلق فضاء لتبادل الخبرات والتجارب في مجال الحكم على المستوى العالمي، وتوفير الدعم والمشورة للدول النامية من خلال مكاتبه الإقليمية وإبراز دور الديمقراطية في محاربة الفقر وتقوية الشراكة والعلاقات مع المؤسسات الدولية المانحة، ومؤسسات الأبحاث ومنظمات المجتمع المدني العالمية.[1]

ب. أسس وأبعاد الحكم الراشد حسب صندوق النقد الدولي (IMF):

جاء في ديباجة التقرير الصادر عن الصندوق في العام 1997م، الذي يحمل عنوان: الحكم الجيد: دور صندوق النقد الدولي (Good Governance : The IMF' Role) مايلي:

" في كل مراحل التنمية .... نظرتنا ترتكز على سمات الحكم الجيد المتصلة بإشرافنا ومراقبتنا للسياسات الاقتصادية الكلية، أي: شفافية الحسابات الحكومية، فعالية الخدمة المدنية، إدارة الموارد، استقرار وشفافية وتنظيم الاقتصاد، توفير بيئة مساعدة لنشاط القطاع الخاص، كما قدم (ص.ن.د) لمدة طويلة المشورة والمعونة التقنية اللذان ساعدا في تبني سمات الحكم الجيد، مثل الترويج لشفافية القطاع العام، والمسؤولية، تقليديا الدور المركزي الذي يؤديه الصندوق هو تشجيع البلدان على تصحيح اختلال توازن الاقتصاد الكلي، خفض التضخم، تصحيح ميزان المدفوعات والتبادل التجاري إصلاح السوق عبر تحسين الكفاءة ودعم النمو الاقتصادي الثابت، هذه برامج العمل المحورية لنشاط الصندوق في دوله الأعضاء، وعلى نحو متزايد وصل الصندوق إلى قناعة بضرورة ترافق الإصلاحات المؤسساتية ... وبذلك تضع القاعدة للنمو المتواصل (التنمية المستدامة) ... إعلان الشراكة من اجل دعم النمو العالمي الذي تبنته لجنة الصندوق المؤقتة في اجتماعها بواشنطن في 1996/09/29م يدعو إلى: " الترويج للحكم الجيد بكل سماته، يتضمن ذلك: ضمان حكم القانون، تحسين كفاءة ومساءلة القطاع العام، مكافحة الفساد" كعنصر ضروري في إطار ضمان نجاح الاقتصاديات الصاعدة، وتطوير توجهات الصندوق نحو قضايا الحكم ... يعكس الإجماع القوي بين المدراء التنفيذيين حول أهمية الحكم الاقتصادي الجيد في تحقيق الكفاءة والنمو .... التعليمات الجديدة يجب أن تثير الانتباه العالمي إلى قضايا الحكم من خلال : مراجعة أكثر شمولية لبرامج عمل الصندوق ضمن سياق قضايا الحكم في إطار خبرة و مجال عمل الصندوق ؛ أي مقترب أكثر دعما للفعالية (A more proactive approach) يجب أن يلتزم بالدعوة إلى تبني سياسات داعمة لتطوير المؤسسات والأنظمة الإدارية، بما يكبح فرص الرشوة والفساد، والنشاطات الاحتيالية في إدارة الموارد العامة ؛ تعزيز التعاون مع المؤسسات متعددة الأطراف، مثل البنك الدولي من أجل تبادل الخبرات". [2]

---

[1] نفس المرجع، ص 69.

[2] International Monetary Fund, **Good Governance - The IMF's Role**. International Monetary Fund, Publication Services, 700 19th Street, N.W., Washington, D.C, 1997, (pp v-vi).

من خلال دراسة وتحليل محتوى النص، يمكن إستخلاص أبرز السمات والمعايير التي يقوم عليها الحكم الجيد من وجهة نظر الصندوق، كما دونت في هذه الوثيقة:

المساءلة والمحاسبة (Accountability): محاسبة المسؤولين وصناع القرار على السياسة العامة المنتهجة من قبلهم، ومراقبة النشاطات والأفعال الحكومية، خاصة ما تعلق بالإنفاق الحكومي ؛

الشفافية (Transparency): خاصة الشفافية المالية، وشفافية القطاع العام ؛

حكم القانون (Rule of law): كإطار ضامن للشفافية والمحاسبة، ومحقق للفعالية والكفاءة ؛

الفعالية والكفاءة (Effectiveness and efficiency): فعالية الخدمة المدنية والأداء الجيد الخاص بتسيير الموارد، وكفاءة القطاع العام من خلال تطوير المؤسسات والأنظمة الإدارية المنظمة له ؛

مكافحة الفساد (combat corruption): كبح فرص الرشوة و تبييض الأموال وكل الممارسات الفاسدة في إدارة الموارد العامة، أي مكافحة الفساد في القطاع العام.

في نفس الإطار يعتقد الأستاذ "حسن نافعة" أن صندوق النقد الدولي قد ضيق من نطاق المفهوم المعطى للحكم الراشد، من خلال تركيزه على ثلاثة أبعاد رئيسية وهي: **المحاسبية (Accountability) والشفافية (Transparency) والنزاهة (Integrity)** كما وردت في الدليل الإرشادي للصندوق تحت عنوان: مقاربة صندوق النقد الدولي لترقية الحكم الجيد ومكافحة الفساد، الصادر بتاريخ 09 ديسمبر 2002م.[1] وفي هذا السياق، أكد الصندوق على دعم شفافية ومراقبة السياسات المالية والنقدية للدول الأعضاء، كهدف استراتيجي للحكم الجيد من خلال مجموعة من المؤشرات والمقاييس المستندة على دعامتين أساسيتين:

الدعامة الأولى: الترتيبات القانونية والمؤسساتية المؤثرة في نوعية وشفافية المعلومات المالية والنقدية.

الدعامة الثانية: الحوافز والهياكل التنظيمية الخاصة بوضع وتنفيذ التعليمات التنظيمية بواسطة المنظمين، مؤسسات الضبط ونظرائهم. وتتمثل ابرز المؤشرات القياسية المعتمدة من طرف الصندوق والخاصة بإقرار معايير المحاسبية والنزاهة والشفافية المالية والنقدية فيما يلي:

شفافية السياسات المالية والنقدية: يتضمن هذا المفهوم كل الأطر القانونية والتنظيمية وإجراءات السياسة الاقتصادية، وقرارات السياسة العامة، وكل البيانات والمعلومات المتعلقة بالسياسة المالية والنقدية التي تكون متاحة للجمهور، سهلة الإدراك (أي مفهومة)، سهل الوصول إليها وفي الوقت المناسب، في هذا الإطار وضع الصندوق قواعد استرشادية تمثل الممارسات الجيدة المعبرة على الشفافية:

1. وضوح أدوار، مسؤوليات وأهداف السياسات النقدية للبنوك المركزية من خلال:

1.1 التعريف الواضح للأهداف النهائية للسياسات المالية والنقدية والإطار المؤسساتي الضامن لها

[1] حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 95.

المتضمن في القوانين والتعليمات التي تحتوي على طبيعة وحدود المسؤولية، إجراءات التعيينات والقرارات المهمة.

2.1 البحث في العلاقة المؤسسية بين السياسة النقدية والعمليات المالية، يتضمن كشف التقدم المحقق في استقرار توازن الاقتصاد الكلي إلى الحكومة، اشتراكات سوق السندات، حصص الربح والفائدة.

3.1 البحث في الوظائف المالية والنقدية المنجزة من طرف البنك المركزي نيابة عن الحكومة، يتضمن ذلك إدارة الاحتياطيات المالية والدين العام.

2. العملية المفتوحة لإعداد وتقديم التقرير الخاص بقرارات وأحكام السياسة النقدية يشمل:

1.2 تغطية الإطار، الأهداف والأدوات المستخدمة من قبل البنك المركزي، والدعوة لتفسير وكشف القواعد والإجراءات.

2.2 البحث في تركيبة، بنى، ووظائف هيئة صنع السياسة، والدعوة إلى كشف جداول الاجتماعات.

3.2 الدعوة إلى تفسير التغييرات في محيط السياسة النقدية في الوقت المناسب قبل إعلانها متأخرة جدا.

4.2 الحث على تقديم تقرير بشكل دوري لحالة الاقتصاد الكلي ومدى التقدم الحاصل نحو انجاز الأهداف المسطرة.

5.2 التأكيد على نشر نتائج المداولات العامة بشان التغييرات المقترحة في القوانين والتعليمات.

6.2 التأكيد على كشف الأحكام التنظيمية وذكر المعلومات والبيانات النقدية بالمؤسسات المالية.

3 التوفر العام للمعلومات حول السياسة النقدية:

1.3 دعوة صندوق النقد الدولي إلى الالتزام بمعايير نشر المعلومات.

3.2 الدعوة إلى الكشف العام لمعلومات الميزانية، وإجمالي صفقات السوق، بشكل دوري، كما يتضمن نشر مفصل لبرامج الدعم المالي.

3.3 التأكيد على صيانة خدمات المعلومات العامة والمحافظة عليها مثل التقرير السنوي.

4.3 التأكيد على نشر نصوص ومحتويات التعليمات والقواعد القانونية.

المحاسبة وتدقيق الحسابات المالية وتقييمها: التقييم المحاسبي ومراجعة مقاييس المحاسبة ركيزة أساسية في بناء وتقييم القطاع المالي، يتضمن حوكمة القطاع المالي (financial sector governance) كمعيار رئيسي في الحكم الصالح في المؤسسة، المستند على المحاسبة العالية النوعية ومراجعة معايير الحسابات، أي تقييم شامل لنوعية المحاسبة وصلابة النظام المالي ومراجعة مقاييس إعداد التقارير المالية القطرية والدولية يشمل:

4 المساءلة وضمان النزاهة بالبنك المركزي

1.4 التأكيد على الرقابة ومحاسبة تصرفات الموظفين والمسؤولين في إعداد السياسة النقدية.

2.4 تدقيق البيانات المالية وإعلانها بشكل دوري، وكشف ترتيبات الحكم الداخلية.

3.4 التأكيد على إعداد ونشر التقارير السنوية الخاصة بمعلومات النفقات والعائدات.

4.4 التأكيد على كشف معايير سلوك الموظفين و طبيعة مهامهم والحماية القانونية المعطاة لهم.[1]

ج. أسس وأبعاد الحكم الراشد حسب البنك الدولي (World Bank):

يعتقد البنك الدولي أن التحدي الرئيسي الذي يواجه الحكومات والشعوب، يتمثل في تعزيز التعاملات السلسة والمنتجة، وتقليص التعاملات المحبطة والهادرة للطاقات – في منحى باتجاه الحكم الجيد – فإذا كانت إدارة الحكم العامة هي ممارسة السلطة باسم الشعب، فان الحكم الجيد هو ممارسة السلطة بشكل يحترم كرامة وحقوق وحاجات الجميع في الدولة.

ومن هذا المنطلق، يرتكز الحكم الجيد – حسب البنك الدولي – على قيمتين عالميتين أساسيتين:

القيمة الأولى: التضمينية (Inclusiveness)

القيمة الثانية: المساءلة (Accountability)

أ. **التضمينية:** ترتكز على مفهوم المساواة حين تترجم إلى لغة إدارة الحكم، أي: أن كل من لهم مصلحة في عملية إدارة الحكم، ويود المشاركة فيها يمكنه الانخراط في الحكم بالتساوي مع الجميع، فإدارة الحكم التضمينية، تتضمن آليات تحدد وتحترم الحقوق الأساسية للجميع، وتؤمن في ذات الوقت وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون، فالحكم الجيد يعنى بحماية هذه الحقوق التي من بينها الإنصاف والتسامح بين أفراد الشعب وطبيعة معاملة الحكومة للمواطنين على قدم المساواة أمام القانون ودونما تمييز، كما يؤمن فرصا متساوية للاستفادة من الخدمات التي تؤمنها الحكومة، وباختصار فان الحكم الجيد تمكيني تضميني وليس حصريا أو مقصورا على جماعة من الأفراد أو فئة معينة.

ب. **المساءلة:** تنبع المساءلة من مفهوم التمثيل الشعبي، والتمثيل في مفهومه المتعلق بإدارة الحكم يتضمن معنى المساءلة والجزاء: السلبي عند الفشل بعدم التزكية والدعم في الانتخابات، والايجابي بالمكافأة على النجاحات المحققة بالانتخاب والدعم السياسي للمترشحين، وترتكز ممارسة المساءلة على توفر المعرفة والمعلومات، وبالتالي على الشفافية في آليات الحكم من جهة، ووجود حوافز لتشجيع المسؤولين وصناع القرار على أداء مهامهم بإخلاص وفعالية وأمانة، هذه الحوافز تتطلب وجود التنافسية في اختيار الموظفين العامين وإرساء السياسات، وتوافر أخلاقيات الوظيفة العامة لدى المسؤولين والموظفين بما يكبح الفساد ويدفع للعمل من أجل المصلحة العامة.

والمساءلة نوعان: مساءلة خارجية: فيها يقوم الشعب بمساءلة حكوماته ؛ ومساءلة داخلية: حيث تضطلع الحكومة – بهدف حماية المصلحة العامة – بإرساء أنظمة وحوافز متعددة تحكم سلوك المؤسسات المختلفة ضمن الحكومة، ومن بين هذه الإجراءات: فصل السلطات، وإنشاء أجـــهزة رقابة

---

[1] IMF, "Assessing Information and Governance Infrastructure", **Financial Sector Assessment: A Handbook**. Publication Services, Washington, D.C, 2004, in pages, 241-243, 245-246, 276-278.

مستقلة*.



التّضمينيّة تعني أن الكلّ معني بعملية إدارة الحكم ويريد المشاركة بها – رجال ونساء، أثرياء وفقراء، سكان الريف وسكان المدن – قادر على فعل ذلك بصُورةٍ متساوية، عبر الإدلاء بصوته، عبر المساهمة بالمشاورات أو عبر مراقبة هيئات الخدمات العامّة المحليّة ؛ التّضمينيّة تعني أيضا أن الدولة تعامل الكل على أساس المساواة، وأنها تحمي حقوق الجميع بنفس الحماسة وان لا تهميش ولا تمييز في تأمين الخدمات العامة، وان الجميع يتمتع بحقوق المراجعة والتصويب نفسها في حال ميز المسؤولون بين الفرد والآخر.

المساءلة مبنية على حق الشعب بمحاسبة الدولة ووضعها تحت طائلة المَسؤُوليّة من حيث كيفية استعمالها لسلطتها ولمَوَاردِ الشّعب ؛ المساءلة تحتاج إلى الشّفَافِية أو التَوَصُّل التَّام إلى المعلومات، إن الشّعب بحاجة إلى معرفة سير أمور الدولة لوضعها تحت طائلة المسؤولية، وعلى الدولة أن تُوفِّر التوصّل إلى هذه المعلومات ؛ المساءلة تحتاج أيضا إلى التّنَافسيّة: وهي القدرة على الاختيار بين كيانات اقتصادية وسياسية بديلة على أساس حُسْنِ أو سُوءِ أدائهَا ؛ التّنافُسيّة تعني أيضا المُراجَعَة والتّصويبْ عندما تُنَاقِضُ أفعال الدّولة الحقُوقَ الأسَاسيَّة – خُصُوصًا حقوق التضمينية – أو عندما يُستَبَاحُ حُكمُ القَانُون.

الشكل رقم 06: قيمتا التضمينية والمساءلة هما الركيزتان الأساسيتان للحكم الجيد.

المصدر: البنك الدولي، **الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة.** منشورات البنك الدولي، واشنطن، 2003، ص 03.

---

(1) البنك الدولي، **ملخص تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة.** ، ص ص 01–02. تاريخ التصفح: 2009/06/22.
http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Publications/20261842/Govern/OverviewArab.pdf

* **في مقالته الموسومة بـــالشفافية و مراقبة الفساد يحدد الأستاذ عماد الشيخ داود تصنيفات أخرى لآليات المساءلة:**

المساءلة التنفيذية: يقصد بها مسؤولية الجهاز الحكومي التنفيذي على محاسبة نفسه بنفسه، عبر سبل إدارية ووسائل تضبط العمل الإداري، وتضمن سلامة الجهاز التنفيذي.

المساءلة التشريعية: يقصد بها الدور الذي يضطلع به البرلمان في تقييد الحكومة وممارسة الرقابة عليها، ومعارضة سياساتها أحيانا، لضمان حسن واستقامة العمل الحكومي.

المساءلة القضائية: تقوم بضبط عمل الجهاز الحكومي، بما يتماشى ودستورية القوانين والتشريعات المنظمة والمحددة لعمل الجهاز الحكومي، والنظر في المنازعات والدعاوى المعروضة عليه، وتطبيق القوانين النافذة من قبل القضاة، باستقلالية تامة عن تدخل الهيئتين التشريعية والتنفيذية.

المساءلة بنظام الامبودسمان (المفتش العام): هو عبارة عن جهاز للمراقبة والمحاسبة ينشا بموجب دستور، أو بنص تشريعي من البرلمان الذي يكون مسؤولا أمامه فقط، يتمتع بصلاحيات تخوله سلطة التحقيق والاستقلالية في أداء مهامه، كما يتميز بالمرونة والتأثير الواسع والدقة وسرعة انجاز المهام الموكلة إليه، وقد ظهر أول مرة في السويد سنة 1809م.

المساءلة بالسلطة الرابعة: المقصود بها سلطة الرأي العام في الرقابة وممارسة المساءلة والجزاء بالوسائل المتاحة مثل: منظمات المجتمع المدني، وسائل الإعلام....الخ. =

"إن التضمينية والمساءلة حسب البنك الدولي تؤمنان سوية ازدهار الحكم الجيد"[1]

في نفس الإطار، يعتبر البنك الدولي الفساد من المظاهر المميزة والشائعة لإدارة الحكم الرديئة والمتمثلة في المحسوبيات، محاباة الأقارب والرشوة، حيث ينفي الفساد قيمة التضمينية من حيث انتهاكه لمبدأ المساواة في المعاملة، كنتيجة مباشرة لانعدام المساءلة الداخلية والخارجية، لكنه – أي البنك الدولي – يقر في نفس الإطار بان انعدام الفساد لا يؤمن لوحده حكما جيدا. [2]

وضع البنك الدولي مجموعة من المقاييس المعبرة عن جـــودة الحكم المحلي، لكنه يقر بأنه من الصعب حصر مفهوم إدارة الحكم المعقد والمتشابك في بضعة مقاييس تجريبية، ورغم الجهود المبذولة لتحديد أبعاد الحكم الجيد الأساسية، التي تتراوح بين حكم القانون ومحاربة الفساد وفعالية القطاع العام، وصولا إلى قدرة المواطنين على التعبير والديمقراطية، إلا أن العديد من هذه المقاييس تعتمد على رؤيا وآراء المقيمين مما يفقدها الموضوعية، إضافة إلى ندرة المعلومات والبيانات حول نوعية الحكم في كثير من البلدان مما يحول دون قياس الحكم بشكل تجريبي. وبرغم هذه الصعوبات والعراقيل، يحدد البنك الدولي مجموعة من المؤشرات، تمثل دليلا استرشاديا لقياس نوعية الحكم تتمثل في:

. **مؤشر مستويات الدخل الوطني المنعكس على مستويات الدخل الفردي:** إن نوعية الحكم في بلدان عديدة، ترتفع بارتفاع الدخل، وهي نمطية عامة تتبدى في كل الدراسات التي أنجزت حول إدارة الحكم التي تأخذ بعين الاعتبار التباين في الدخل.

. **مؤشر نوعية الإدارة في القطاع العام:** يقيس نوعية وكفاءة البيروقراطية، حكم القانون، حماية حقوق الملكية، مستوى الفساد، نوعية التنظيمات واليات المساءلة الداخلية.

. **مؤشر المساءلة العامة:** يقيس مدى انفتاح المؤسسات السياسية ومستوى المشاركة، احترام الحريات العامة، شفافية الحكومة وحرية الصحافة.

. **مؤشر مناخ الأعمال:** يعبر هذا المؤشر عن نوعية الأداء الاقتصادي، فإدارة الحكم تساهم في رسم السياسات وتطبيقها، وهذه السياسات تحدد بدورها وجود مناخ أعمال سليم وجذاب للاستثمار و مستوى الإنتاج من عدمه، كما أن التجارة تتفاعل مع الحوافز والكلفة والقيود المفروضة عليها، وهذه العوامل مجتمعة تشكل ما يصطلح عليه بـــ(مناخ الأعمال أو مناخ الاستثمار)، والمطلوب من الحكومات، رسم سياسات جيدة وتطبيق جيد لهذه السياسات، وبالتالي توفير مناخ إداري جيد للأعمال يؤثر ايجابيا على نوعية وفعالية الاستثمارات القائمة وينعكس ايجابيا على النمو.

= انظر: عماد الشيخ داود، "الشفافية ومراقبة الفساد"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر2004، مرجع سبق ذكره، ص ص 156-158. ولتفاصيل أوفر راجع: عماد الشيخ داود، **الفساد والإصلاح**. مرجع سبق ذكره، في الصفحات: 193-210.

[1] البنك الدولي، **الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة**. مرجع سبق ذكره، ص 03.

[2] نفس المرجع، ص 05.

. مؤشر نوعية الخدمات والسلع العامة: يقيس مستوى ونوعية الخدمات العامة، ومستوى ودرجة التضمينية والتمكين لهذه الخدمات على أساس من المساواة والعدل والإنصاف وتكافؤ الفرص، تشمل خدمات التعليم والصحة والسكن والأشغال العمومية كشق وتعبيد الطرقات وبناء الجسور....الخ ؛ إن كمية ونوعية الخدمات العامة تعتمد على التفاعل الايجابي بين صانعي السياسات، والمواطنين المستفيدين من هذه الخدمات كزبائن، وعلى درجة ومستوى الرقابة والمساءلة والشفافية المنتجة للجزاء (التنافسية)، ومستوى ودرجة النزاهة والأمانة في إدارة الممتلكات العامة.

. مؤشر مستوى النمو الاقتصادي المستقر، الاستقرار الاجتماعي والتنمية البشرية: يقيس مستوى التشغيل وسوق العمل، درجة النمو والترقي الاجتماعي، مستويات التنمية الإنسانية المستدامة، ونوعية السياسات الاقتصادية والاجتماعية المناسبة ودرجة الاستجابة.[1]

إن برنامج تحسين إدارة الحكم حسب البنك الدولي يجب أن يصمم تبعا لخمسة جبهات أساسية ومترابطة فيما بينها للحكم الجيد تتمثل في:

- مقاييس وإجراءات لتحسين ودعم التضمينية ؛
- إجراءات على المستوى الوطني لتعزيز المساءلة الخارجية ؛
- إجراءات على المستوى المحلي لدعم المساءلة الخارجية ؛
- فصل وتوازن السلطات لتقوية المساءلة الداخلية ؛
- إصلاحات إدارية لتعزيز المساءلة الداخلية ؛ [2] وهذه العمليات مبينة حسب الشكل الموالي.

من جانــبه يشير المدير العام الأسبق للبنك الدولي "دانــيال كوفــمان" وآخرون – في مجموعة أوراق بحثية – إلى طريقة لبناء مؤشرات تجميعية للحكم، بالاستناد إلى مجموعة واسعة من البيانات جمعت من 13 وكالة متخصصة تراقب جوانب معينة من مؤسسات الحكم، تغطي مابين 155 و173 بلدا هذه المؤشرات محددة في ثلاث جوانب أساسية للحكم، يندرج فيها 31 مؤشرا موزعة على ستة فئات تقابل جوانب الحكم الأساسية الثلاث المتمثلة في:

1- العملية التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها: تضم عملية الحكم فئتين هما:

. التمثيل (الرأي) والمساءلة *(voix et responsabilité)* : وتضم عددا من المؤشرات تقيس جوانب عدة من العملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية وحرية الإعلام، ومن ثم فان هذه الفئة تقيس مدى قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار الحكومات ومراقبة أداء السلطة ومساءلتها.

---

[1] نفس المرجع، ص ص 05-18.

[2] نفس المرجع، ص 20.



الشكل رقم 07: برنامج دعم وتعزيز الحكم حسب البنك الدولي.

المصدر: البنك الدولي، **الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة.** مرجع سبق ذكره، ص 21.

<u>. اللااستقرار والعنف السياسي(*instabilité et violence politique*) :</u> تجمع هذه الفئة بين عدة مؤشرات تقيس مدى الشعور بإمكانية تقويض الاستقرار وإسقاط الحكومات بطريقة غير دستورية وعنفية.

2. قدرة الحكومة على صياغة سياسات سليمة وتنفيذها بفعالية: تضم قدرة الحكومة فئتين هما:

<u>. فعالية الحكومة (*efficacité du gouvernement*) :</u> تجمع فئة فعالية الحكومة مؤشرات تقيس نوعية الخدمة العامة، ونوعية البيروقراطية، وكفاءة الموظفين المدنيين، واستقلال الإدارة المدنية عن الضغوط السياسية، ومصداقية الحكومة في التزامها بالسياسات، وتستند هذه المؤشرات إلى ملاحظات المواطنين وشعورهم تجاه الحكومة.

<u>. نوعية التشريعات (فئة عبء الضبط) (*qualité de réglementation*) :</u> تشمل فئة عبء الضبط

ومتغيرات تقيس مقدار التشوهات المفروضة من جانب الحكومة في صورة سياسات متعددة.

3. **احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي:** وتضم:

. حكم القانون *(l'état de droit)* : تضم فئة حكم القانون مؤشرات تقيس مدى شعور المواطنين بالثقة في القواعد التي صاغها المجتمع، ومدى التزامهم بهذه القواعد، بالاعتماد على مؤشرات: مدى شيوع الجريمة، وكفاءة القضاء، وإمكانية توقع إجراءاته وأحكامه ومقدار الوفاء بالعقود والتعهدات.

. مستوى الفساد *(le niveau de corruption)* :وتضم فئة الكسب غير المشروع قياس ما يلاحظه ويشعر له المواطنون من فساد، بمعنى ممارسة السلطة العامة من اجل الكسب الخاص.

وقد تم استخدام نموذج رياضي لتنظيم هذه البيانات المستقاة من مصادر متنوعة مكنت نتائجه من مقارنة نوعية المؤسسات في بلدان ومناطق جغرافية متنوعة. [1]

والجدول التالي يبين مكونات دليل الحكم حسب البنك الدولي:

نوع المؤشرات	مكونات وعناصر المؤشرات
مؤشر مشاركة المواطنين (CP)	الحرية السياسية (PF) الاستقرار السياسي (PS)
مؤشر التوجيه الحكومي (GO)	الكفاءة القضائية (JE) الكفاءة البيروقراطية (RT) نقص الفساد (CO)
مؤشر التنمية الاجتماعية (SD)	التنمية البشرية (HD) التوزيع العادل للدخل (GI)
مؤشر الإدارة الاقتصادية (EM)	التوجيه الخارجي (OO) استقلالية البنك المركزي (CB) مقابل الدين إلى نسبة الناتج المحلي الإجماليGDP (DB)

الجدول رقم 11: مؤشرات إدارة الحكم حسب البنك الدولي.

Source: Jeff Huther and Anwar Shah, **Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization.** World Bank Publication, Washington, D.C, p 03. Visited by 12/09/2009.
http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGVANTCORR/Ressourceswps1894/pdf

د. أسس وأبعاد الحكم الراشد حسب الشفافية الدولية (Transparency International):

إن بناء استراتيجيات لمكافحة الفساد يتطلب خلق بيئة للنزاهة، تتوفر على معايير الشفافية والمساءلة، بما في ذلك تعزيز أسس المحاسبة العمودية والأفقية، واستخدام أدوات متنوعة ووسائل شاملة: سياسية وقانونية وجماهيرية وقيمية.

---

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002.** مرجع سبق ذكره، ص ص 106-107.

من هذا المنطلق حرصت منظمة الشفافية الدولية – كمنظمة غير حكومية وذات توجهات عالمية – على تجسيد العديد من الأسس والمعايير تعمق محيط النزاهة في العمل العام وهي:

. المحاسبة: وهي خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، أمام مسؤوليهم المباشرين.

. المساءلة: وهي واجب الموظفين العامين – منتخبين أو معينين – تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم، ومدى نجاعتهم في تنفيذها، ومدى اتفاق عملهم مع قيم الديمقراطية وحكم القانون.

تأتي المساءلة في ثلاث أشكال أساسية:

* مساءلة قطرية (Diagonal accountability): في إطارها يشترك المواطنون مع المؤسسات الحكومية في عملية صنع السياسة العامة، وضع الميزانية، تتبع الإنفاق ونشاطات أخرى.

* مساءلة أفقية (Horizontal accountability): المسؤولية الأفقية من صلاحيات وواجبات المسؤولين العامين الذين يضطلعون بعمليات الضبط والمراقبة والإشراف على مرؤوسيهم، كما تضطلع الأجهزة الحكومية الأخرى (عمليات مراقبة ذاتية ومتبادلة) بعمليات الرصد والمراقبة كالمحاكم، ومكاتب تدقيق الحسابات والبنوك المركزية، ومعاقبة المسؤولين مسيئي التصرف.

* مساءلة عمودية: تتضمن معنى الجزاء، أي تحمل المسؤولين العامين والمنتخبين لمسؤولياتهم تجاه المواطنين والناخبين، على أدائهم خلال فترة توليهم لمناصبهم، كما تضطلع الصحافة الحرة والمجتمع المدني النشيط، وقنوات مماثلة أخرى بوظيفة تحسيسية ورقابية (المساءلة بالسلطة الرابعة).

. النزاهة: وهي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ومن واجب المسؤولين التصريح بممتلكاتهم قبل تولي مهامهم تفاديا للتضارب الذي قد ينشا بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في نطاق عملهم.

. الشفافية: تتمثل في وضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة، وفي طبيعة العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين بخدماتها، وعلنية الإجراءات والأهداف في عمل المؤسسات العامة.

. الإفصاح: ترتبط بمفهوم الشفافية كذلك، تتضمن الإفصاح عن المعلومات وتعزيز حق المواطن وتمكينه من الحصول على المعلومات عن أعمال الإدارة العامة، وإجراءات واليات الخدمة العمومية، وهذا بدوره يساهم في تعزيز مفهوم المواطنة كأساس للعلاقة بين المؤسسات العامة (السلطة) والمواطنين تقوم على الحقوق والواجبات المتبادلة بينهما.

. اعتماد مدونات سلوك ومواثيق شرف أو أخلاقيات عمل في إطار المؤسسات العامة: تحدد للموظفين في المؤسسات العامة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها واحترامها في تأدية المهام المنوطة بهم، فضلا عن تحديد آليات الجزاء (تطبيق مبدأ الثواب والعقاب). [1]

[1] منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية**. المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2005، ص ص 34-45.

وفي هذا الإطار وضعت منظمة الشفافية الدولية مقاييس معتمدة لقياس الفساد ومستوى الأداء ومتطلبات الإصلاح أبرزها:

أ. مقياس إسترداد الثروة: وهو إجراء قانوني تقوم به الدولة، أو مواطنوها باستعادة المصادر الرسمية المسروقة التي ميزت الفساد بالأنظمة الحالية أو السابقة من جانب عوائلهم وحلفائهم السياسيين والممثلين الأجانب.

ب. التدقيق: وهو فحص داخلي أو خارجي لحسابات مؤسسة، عمليات، وظائف، ومستوى الأداء لإنتاج تقييم مستقل وموثوق حول درجة الالتزام بالقوانين النافذة والتعليمات.

ج. المجتمع المدني: يوضح هذا المقياس مستوى وطبيعة الدور الذي تلعبه المؤسسات الغير حكومية في مجال التحسيس بخطورة الفساد، وممارسة التوعية، التنشئة والرقابة على الأنشطة الحكومية، ودعم الحكومة بالانخراط في نشاطات مكافحة الممارسات الفاسدة ومحاسبة المسؤولين عليها (دور الوسيط).

بالإضافة إلى مقاييس: الزبونية، أنظمة الانضباط، الالتزام، الرشوة، الفساد، الحوافز أنظمة السلامة الوطنية، الرعاية، محاباة الأقارب، الإشراف والرقابة، الفساد السياسي، حكم القانون...الخ [1]

ومن أجل تجسيد هذه المعايير والأسس، وبحث ومتابعة قضايا الفساد وسوء الحكم، طورت منظمة الشفافية الدولية مجموعة من المؤشرات، يصطلح عليها بــمؤشرات مدركات الفساد بوصفها عملا رياديا اضطلعت به المنظمة منذ العام 1995م، هذه القائمة تلقي الضوء على موضوع الفساد، ومستوياته في القطاع العام لــ 146 بلدا شملها البحث (حسب تقرير 2004م) حيث يعتمد المؤشر الخاص بالدولة على ثلاثة استطلاعات على الأقل من ثلاث مصادر مختلفة لإعطاء مصداقية اكبر للنتائج المستخلصة، هذه المؤشرات مرتبة على مقياس من صفر (فاسد جدا) إلى عشرة (نظيف جدا) ومن اجل التعرف على مختلف أوجه الفساد ذات الطبيعة المعقدة، بادرت المنظمة إلى إصدار قائمة جديدة حول مدركات دافعي الرشا منذ العام 1999م، عبر تكليف مؤسسة غالوب المعروفة عالميا باستطلاعات الرأي لمجموعة محددة من النخبة (كما يتصورها رجال الأعمال والمحللين المحليين) من اجل قياس مدى استعداد الشركات المصدرة إلى البلدان النامية لتقديم الرشا إلى المسؤولين الحكوميين للحصول على العقود الحكومية.

كما بادرت إلى إصدار مؤشر ثالث وهو: مؤشر تقلبات الفساد السنوي، الذي بدأت المنظمة بإصداره منذ العام 2003م، بناءا على دراسات استطلاعية تقوم بها مؤسسة غالوب، لقياس وجهة نظر المواطنين حول مدى انتشار الفساد في المؤسسات المحلية.

وهناك أداة أخرى تتمثل في: مؤشرات الحكم/ من أجل قياس مدى التقدم في تطوير إدارة الحكم، وهذه فقرة مختصرة عن منهجية مؤشر مدركات الفساد للعام 2008م الصادر عن المنظمة:

(1) Transparency International, **The Anti-Corruption Plain Language Guide.** Transparency International Publication, Berlin, July 2009, in pages 01-45.

" 1. يضم مؤشر مدركات الفساد معلومات مستمدة من إحصائيات خلال السنتين الماضيتين (يضم مؤشر مدركات الفساد 2008 إحصائيات من سنة 2008 و2007).

2. يضم المؤشر إحصائيات من 13 مصدرا مأخوذة من 11 مؤسسة مستقلة. تحسب جميع المصادر مجمل إدراك حجم الفساد (من خلال مدة التكرار أو/و حجم الرشاوي) في القطاعين العام والسياسي، وكافة المصادر تعطي تصنيفا للدول (يضم تقييم لعدة دول).

3. مصادر مؤشر مدركات الفساد الممسوحة، وحيث نفس المسوحات والإحصائيات لعدة سنوات تكون متوفرة ، ومعلومات آخر سنتان يجب أن تكون مضمومة بها لتعطي تأثير سهل وميسر.

4. تشمل المصادر التي بموجبها تقّيم الدول عن طريق النقاط احدث الاستطلاعات المعدة من قبل جهات مختصة (تحليل للبلاد، وكالات المخاطر). فقط النتائج المكررة للتقييم المنفذ يتم تضمينها، وهذه النتائج يتم مراجعتها وبالتالي يطرأ عليها تغيير بسيط من سنة إلى أخرى.

5. يقيّم حجم الفساد في البلاد من قبل خبراء مقيمين في البلاد أو خارج البلاد، ويشمل مؤشر مدركات الفساد 2008 المصادر التالية:(البنك الأسيوي للتطوير، البنك الإفريقي للتطوير، تحول مؤشر بيرتلسمان ، نظرة عالمية ، البنك الدولي، وحدة الاستخبارات الاقتصادية، بيت الحرية، المجموعة الدولية للتجار) ويشمل مصادر تم إحصائها من قبل رجال أعمال مقيمين في البلد نفسه والتي تشمل التالي (استشارات الأخطار السياسية والاقتصادية، ، المنتدى الاقتصادي العالمي، مركز المنافسة العالمية).

6. يتم تحديد درجة الناتج لبلد ما عن طريق التطابق المئوي. ويتم هذا من خلال جمع نقاط البلاد المأخوذة من مصادر مختلفة. حيث يستخدم ترتيب الدول بموجب المصادر الفردية، وتصلح هذه المنهجية لجمع المصادر التي تتبع طرق مختلفة لاحتساب النقاط ومع أن هذه المنهجية تفقد بعض المعلومات إلا أنها تحصر جميع النقاط بين الصفر والعشرة.

7. ثم تستخدم طريقة البيتا لجمع النقاط. ويزيد هذا درجة الانحراف بين الدول الموجودة في مؤشر مدركات الفساد والتي بالتالي تتجنب الانحراف الطفيف من سنة إلى أخرى عند استخدام أسلوب التطابق المئوي.

8. ومن ثم، يتم اخذ متوسط معدلات البلد، لاستنتاج ناتج البلد.

9. يرافق جدول مؤشر مدركات الفساد: عدد المصادر، مستوى مدرج عالي \منخفض، درجة الانحراف، ومستوى الثقة لكل بلد.

10. يتم حساب مستوى الثقة من خلال منهج الـــ (bootstrap non-parametric). ويتم الوصول إلى النتيجة من خلال المعدل. ويتم حساب معدل مستوى الثقة من 90%، حيث هناك 5% احتمالية أن تكون القيمة أعلى أو 5% أقل.

11. تظهر الأبحاث أن احتمالات القياس غير منحازة والثقة بنتائجها تعطي نسبة اقل من 90% مستوى دقة. ويرتبط مستوى الثقة بنتائج القياس بعدد المصادر، فإذا وجد ثلاث مصادر كانت النسبة المئوية 65.3% ، ولأربعة مصادر 73.6% ولخمسة مصادر 78.4% ولستة مصادر 80.2%ولسبعة مصادر 81.8%.

12. واقــعـية المــعــلــومـــات تــدل على مــدى التــرابــط بين كـــافــة المـصـــادر.وفي هـــذه الحـــالـــة تـــم إتـــباع طـــريــقـــة بـــيــرســـونـــس وكـــنـــدال لـــحساب مـــدى الـــتـــرابط ، وتـــعـــطي

هـذه الطـريقة مـعـدل نـتائج يـتـراوح مـا بـين 77. و 63."[1]

والجدول التالي يوضح أسس وأبعاد الحكم الجيد من وجهة نظر مؤسسات دولية أخرى:

منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)	المفوضية الأوروبية (Commission Européenne)	مؤسسة والون للتقييم والتوقع (SWEP)
الالتزام بالمساءلة Obligation de rendre compt الشفافية Transparence الكفاءة والفعالية Efficience et efficacité الاستجابة Réceptivité التوقع Prospective حكم القانون Primauté du droit	الانفتاح Ouverture المشاركة Participation المسؤولية Responsabilité الفعالية Efficacité الإتساق Cohérence	التقويم (التقييم) Évaluation التوقع (التنبؤ) Prospective الديمقراطية المشاركاتية Démocratie participative التعاون مع أصحاب الحصص المالية. Collaboration des parties prenantes

الجدول رقم 12: مبادئ الحكم الراشد من وجهة نظر مؤسسات دولية مختلفة.

Source: Aude Mondon, **Evaluation, gouvernance et gestion publique : Premier atelier sur la gouvernance (exposé introductif)**. Mardi 18 mars 2008, Perspective Consulting 2008, p14. Visited in : 22/06/2009. www.la-swep.be/download.php?...atelier...gouvernance

في هذا الجدول نلاحظ أن هناك شبه اتفاق بين هذه المؤسسات الدولية حول أسس ومعايير الحكم الراشد، والتي تتمحور أساسا حول مبادئ المشاركة الفعالة لعموم المواطنين في إدارة شؤونهم المشتركة، وإلتزام الحكومات بالمساءلة كأداة فعالة لضمان التسيير الأمثل والأمين للموارد الطبيعية والبشرية، والشفافية في المعلومات، والفعالية في الأداء المحققة لجودة الخدمات ورضا المواطنين بالإضافة الى سرعة الإستجابة لمطالبهم وانشغالاتهم، والإنفتاح على آرائهم ومقترحاتهم، وسيادة القانون كضمان للعدالة والمساواة، وتكيف المؤسسات العامة مع التغيرات الحاصلة في ميادين الإدارة والحكم، والقدرة على التنبؤ بمسارات السياسات العامة وتقييمها.

ومن أجل تجسيد معايير الرشادة المحلية، ووضعها موضع التنفيذ، سطرت المؤسسات الدولية العديد من الآليات والأدوات المنهجية، المتوافقة مع طبيعة عملها، والتفويض الدولي الممنوح لها متوخية في ذلك إقرار قواعد وممارسات دولية تحكم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتضمن تسييرا ضامنا ونزيها للموارد، وتحقق التنمية المستدامة والإشتمالية بأبعادها المختلفة.

[1] منظمة الشفافية الدولية، **الفساد المتفشي في الدول النامية يتطلب خطة عمل عالمية**. تاريخ التصفح: 2009/05/12. http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

المبحث الرابع: الوسائل والآليات المتبعة في ترشيد الحكم:

عرفنا فيما سبق، أن المؤسسات الدولية تنقسم إلى أنواع عديدة، وتتباين في وظائفها وأهدافها، وبالتالي فمن الطبيعي أن تتباين وسائلها والياتها المستخدمة في تحقيق أهدافها وانجاز وظائفها، ومن هذا المنطلق، فان نشاط المؤسسات الدولية المتعلق بمكافحة الفساد وإرساء دعائم وبناء أسس الحكم الراشد ووضع الاستراتيجيات لتجسيد هذا الهدف، يختلف من مؤسسة دولية لأخرى تبعا لنوعها وطبيعة نشاطها والصلاحيات الممنوحة لها، و وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم المؤسسات الدولية المعنية أكثر من غيرها بالنشاط الدولي لمكافحة الفساد والترويج للحكم الجيد إلى ثلاثة أنواع:

– **المؤسسات الدولية الحكومية العامة الاختصاص:** العالمية مثل منظمة الأمم المتحدة، والإقليمية مثل الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الإفريقي ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها، ويتفاوت حجم دورها في مكافحة الفساد والتبشير بالحكم الراشد من منظمة لأخرى، كما تستخدم وسائل تقليدية عديدة لأجل هذا الهدف لعل أهمها: المساعدة في صياغة وإبرام معاهدات واتفاقيات دولية لمكافحة الفساد وترشيد الممارسات الدولية عبر محاولة تعميم نماذج ومعايير معينة وتقنينها، ومتابعة تنفيذ ما تتضمنه هذه المعاهدات من التزامات.

– **المؤسسات الدولية الحكومية المتخصصة:** وهي المنظمات المعنية مباشرة بقضايا التنمية وشؤون الاقتصاد والتجارة الدولية على الصعيدين العالمي والإقليمي، مثل مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية والمؤسسات المشابهة لها على الصعيدين العالمي والإقليمي مثل مركز المشروعات الدولية الخاصة ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغيرها، وتعتبر هذه المؤسسات الأكثر اهتماما بقضايا الحكم ومكافحة الفساد وترشيد الممارسات الدولية، مستعينة في ذلك بمجموعة متنوعة من الوسائل والأدوات كالقيام بدراسات لتشخيص الظاهرة ومتابعتها ومعالجتها، تقديم المساعدة والمعونة الفنية المباشرة للدول الأعضاء لمساعدتها في بناء قدراتها ومؤسساتها الوطنية في هذا المجال.

– **منظمات الشفافية الدولية المتخصصة:** وهي في الأصل منظمة دولية غير حكومية، تمتد فروعها إلى دول عديدة كما تقوم بتنسيق أعمالها مع منظمات غير حكومية أخرى على الصعيدين العالمي والإقليمي، حيث تمثل التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد ؛ تقوم بدور بالغ الأهمية ومن خلال وسائل غير تقليدية مثل: جمع المعلومات وإجراء البحوث والدراسات، والقيام بمسوح وقياسات تسهم في بناء مقاييس للشفافية والفساد والحكم الجيد، والتي على أساسها تصنف الدول وبقية الفاعلين الدوليين الآخرين، كما تقوم بحشد وتعبئة قوى المجتمع المدني العالمي من اجل دعم الجهود وإسناد الفعاليات الوطنية والمجتمعية لهدف مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح.[1]

---

[1] حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 96.

المطلب الأول: الوسائل والأدوات القانونية:

تتطلب معالجة إشكالية الفساد وسوء الحكم على المستوى المحلي وجود إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وتحقيق جودة الحكم، من خلال تعزيز أنظمة الشفافية والمساءلة الوطنية والدولية، كما يتطلب ذلك التدابير الوقائية والعقابية، من أجل خلق الظروف المشجعة على وجود إدارة عمومية صالحة ونزيهة، تتمتع بالشفافية والكفاءة، إلى جانب وجود معايير رفيعة المستوى في القطاع الخاص، وتدابير قضائية وإدارية تعاقب على ارتكاب الممارسات الفاسدة في تسيير المصالح العامة.

لكن وبالنظر إلى التحديات التي تفرضها أدبيات العولمة، فإن مكافحة الفساد تتطلب تعاونا دوليا متقدما كما تتطلب تجاوب المعنيين بمكافحته مع الجهود الدولية المبذولة في هذا الشأن، وبالتالي فان مكافحته تتطلب تعاونا دوليا متقدما، كما تحتاج الحكومات إلى التعاون مع بعضها في صورة مساعدات ثنائية قانونية أو تقنية أو مالية، وعبر تطبيق مجموعة من الإجراءات القانونية والتنظيمية والعقابية كتجريم الأنشطة والسلوكيات الفاسدة والتشجيع عليها، وتوفير الحماية القانونية اللازمة للأفراد المتعاونين مع أجهزة مكافحة الفساد، تجسيد معايير الشفافية في الأعمال الحكومية، وتوفير بيئة سليمة لتدفق المعلومات الصحيحة، وتمكين الجمهور العام والخاص من الفرص للوصول إلى المعلومات والاطلاع على البرامج الحكومية مع تضمين حق المساءلة والمتابعة وممارسة الرقابة على الأعمال الحكومية بواسطة ممثليهم والهيئات الرقابية والمؤسسات المجتمعية، غير أن بعض الدول لا تستطيع معالجة الفساد المحلي ولا مساعدة الدول الأخرى مساعدة تقنية أو مالية، إضافة إلى غياب الاستعداد الذاتي لبعض الدول لمعالجة الفساد المحلي فيها، متسلحة بأسباب ذرائعية أو فنية.[1]

وعلى هذا الأساس، فإن الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد، توفر إطارا لتعزيز التدابير الوقائية والعقابية كما أنها تعالج الحاجة للتعاون الدولي وتوفر المساعدة التقنية، وبالتالي تمثل المؤسسات الدولية إطارا تنظيميا وإشرافيا لصياغة وإبرام معاهدات دولية لمكافحة الفساد، لترشيد الحكم، لتحقيق الفعالية في الأداء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لممارسة الضغط على الدول – وبخاص النامية منها – وحملها على تعديل قوانينها المحلية بما يتناسب مع النظم والمستويات والتعليمات والمعايير الدولية الخاصة بإصلاح وترشيد الحكم.[2]

وتتمثل أبرز اتفاقيات مكافحة الفساد في:

– **معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UN Convention against Corruption):** الموقعة في ديسمبر 2003م.

---

[1] جيليان ديل، اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دور المجتمع المدني في إنجاح الاتفاقيات. منشورات منظمة الشفافية الدولية، برلين، (د.س.ن)، ص 09.

[2] حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 97.

– **معاهدة الاتحاد الإفريقي الإقليمية لمكافحة الفساد (African Union Regional Anti-corruption Convention)** التي تم تبنيها في جويلية 2003م، ويتعين التصديق عليها من خمس عشرة دولة قبل دخولها حيز النفاذ.

– **معاهدة منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد.**

(Inter-American Convention against Corruption OIC)

– **معاهدات القانون المدني والجنائي لمجلس أوروبا حول الفساد.**

(Council of Europe Criminal and Civil Law Conventions on Corruption)

– **معاهدة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة المسؤولين العموميين الأجانب.**

(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials OECD)

تنبع أهمية هذه الاتفاقيات من حيث توفيرها لإطار قانوني دولي يمثل دليلا استرشاديا للحكومات والمواطنين، من أجل بدل الجهود لتعزيز مؤسسات الحكم ومعالجة مشكلة الفساد، هذه الاتفاقيات هي دليل على وجود إجماع دولي انبثق في بداية تسعينيات القرن الماضي، أقر بخطورة ظاهرة الفساد، ووجوب إيجاد حلول واقعية وجادة للمشكلة: " ...وقد خلقت نهاية الحرب الباردة فرصا لوضع اتفاقيات إقليمية وعالمية لمكافحة الفساد بفضل التغييرات الجيوسياسية، والتي تشمل – على الأقل لفترة زمنية – إزالة العقلية الأمنية الوطنية للتسامح مع ودعم الأنظمة الفاسدة حول العالم ؛ ركز جدول أعمال فترة ما بعد الحرب الباردة – المتضمن نشر مبادئ الديمقراطية والمحاسبة والشفافية – اهتمام المؤسسات المالية والتنموية الرئيسية وغيرها على مشكلة الفساد، وفي ذات الوقت خلقت المبادرات حول العالم للخصخصة وإزالة العوائق فرصا جديدة للفساد، أدت إلى مخاوف في المجتمع الدولي، وذلك لكون مشكلة الفساد في طور التفاقم ....كل هذا أعطى دفعا للمبادرات لتطوير اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد."[1] تمثل اتفاقيات مكافحة الفساد معاهدات خطية دولية ملزمة بين مجموعات من الدول، تسير وفق تعليمات ومعايير متفق عليها بالإجماع، تعبر على قدر عالي من الالتزام السياسي المشترك، تحتوي وتتضمن معايير ومتطلبات للوقاية، والضبط والتحري، والرقابة والشفافية ومعاقبة مرتكبي الفساد ؛ بعض الاتفاقيات واسعة النطاق، تغطي مجالات وأنماط عديدة من الفساد، تصف المشكلة وتسعى لإيجاد حلول ومعالجات فعالة لها، كما تضم عددا كبيرا من الدول الموقعة والمصدقة على الاتفاقية، بما يمنحها شرعية اكبر وقدرة أفضل على التعامل مع المشكلة، وهناك اتفاقيات ذات مجال أضيق، تضم عددا محدودا من الدول وتدابير معدودة لمكافحة الفساد، كما أن بعض الاتفاقيات ومنها اتفاقية مكافحة الفساد التي رعتها منظمة الأمم المتحدة، تتضمن أحكاما إجبارية تكون ملزمة للدول المصدقة عليها، وأحكاما اختيارية أخرى ويجب لتدابير مكافحة الفساد المطلوبة أن تطبق وفقا للاتفاقيات، من خلال التشريعات والقوانين والسياسات والممارسات، عبر توحيد الأطر القانونية والمؤسساتية لتطبيق القانون وإنشاء آليات

(1) جيليان ديل، مرجع سبق ذكره، ص 13.

للتعاون: " وعليه يمكن للاتفاقيات أن تولد ضغوطا من قبل جهات قرينة (من حكومة لحكومة) وضغوطا شعبية على الحكومات للالتزام بالمعايير والمتطلبات المنصوص عليها وهي بمثابة وسائل بالنسبة للمواطنين وهيئات المجتمع المدني لمحاسبة حكوماتها، فيما يتعلق بقضايا ذات صلة بأدائها حول مكافحة الفساد، وهي توفر منابر يمكن للحكومات أن تجتمع من خلالها لمناقشة قضايا الفساد وتوحيد المفاهيم واستعراض جهود مكافحة الفساد مع مساهمات من الناشطين غير الحكوميين."[1]

ويمكن تلخيص أهمية الدور الذي تلعبه الاتفاقيات الدولية كآلية قانونية لمكافحة الفساد وترشيد الحكم في كلمة الأمين العام السابق للأمم المتحدة "كوفي عنان" في معرض حديثه عن تبني الجمعية العامة عام 2003م لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بقوله:" يمكن لهذه الاتفاقية (اتفاقية مكافحة الفساد) إذا ما تم تنفيذها بشكل تام أن تحقق فرقا كبيرا بالنسبة لنوعية الحياة التي يعيشها الملايين من البشر حول العالم، كم انه يمكنها من خلال إزالة احد اكبر العقبات أمام التنمية مساعدتنا في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية."[2] وفي مقطع آخر من كلمته يضيف:" تقدم الاتفاقية مجموعة شاملة من المعايير والتدابير والقوانين، التي يمكن لكافة الدول تطبيقها من اجل تعزيز أنظمتها القانونية والتنظيمية لمكافحة الفساد، وهي تدعو إلى تدابير وقائية، وتجريم أشكال الفساد الأكثر شيوعا في القطاعين العام والخاص. كما أنها تحقق انجازا رئيسيا منقطع النظير من خلال مطالبة الدول الأطراف بإعادة الموجودات التي تم الحصول عليها من خلال أفعال فساد للدولة التي سرقت منها..." [3]

المطلب الثاني: آليات وأدوات المعونة الفنية وسياسات المشروطية:

الآلية الثانية في ترشيد الحكم ومكافحة الفساد، هي المعونة الفنية وبرامج المساعدة التقنية وسياسات المشروطية، حيث تقدم العديد من المؤسسات الدولية مساعدات فنية مباشرة لتمكين الدول الأعضاء من مكافحة الفساد وتحسين الأداء مثل: إصلاح نظام الخدمة المدنية والموازنة وأنظمة الإدارة المالية.

برامج وخطط العمل المنتهجة من قبل هذه المؤسسات الدولية متنوعة ومختلفة من منظمة لأخرى حسب طبيعة نشاطها، حيث يحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أولوية البرامج التي على أساسها يمكن تقديم مساعدات فنية للدول الأعضاء في مجالات الحوكمة ومكافحة الفساد على النحو التالي:

1. البرامج الخاصة بإطلاق وتطوير وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والمحلية لمكافحة الفساد.

1/*Launch, development, implementation and monitoring of national and local pro-poor anticorruption strategies and supporting legislation.*

2. البرامج الخاصة بالاستراتيجيات والتشريعات المشجعة على تحسين نظم الشفافية والمحاسبية الداخلية.

2/ *Demonstrating UNDP's own internal accountability and transparency.*

(1) نفس المرجع، ص 14.

(2) نفس المرجع، ص 12.

(3) نفس المرجع، ص 15.

3. البرامج الخاصة ببناء القدرات وإنشاء ودعم المؤسسات المعنية بقضايا المحاسبية والشفافية والنزاهة، مع إعطاء أولوية خاصة لبرامج بناء القدرات والمؤسسات في مرحلة ما بعد انتهاء الأزمات

3/ Strengthening National Integrity Institutions :

. Capacity building of accountability, transparency and integrity (ATI) bodies and national integrity institutions.

. Providing special focus to strengthening ATI in post-conflict situations.

4. البرامج الخاصة بتطوير سبل إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد.

4/Increasing Public Participation and Building Coalitions :

. Engagement of civil society organizations in (ATI) programming and policies.

5. البرامج الخاصة بتنسيق المبادرات ضد الفساد المحلية والدولية ومراقبة تطبيق ومدى التزام الدول بتنفيذ التزامات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من جهة، وتصنيف المعرفة وتقنينها وقياس فعالية وكفاءة أداء المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد.

5/ Working with the International Community :

. Coordination of anti-corruption initiatives at the country and international levels.

. Implementation and monitoring of the UN Convention against Corruption.

. Knowledge codification and measuring performance. [1]

من جهتها تعتبر "سوزان – روز اكرمان"، أن هناك خمسة أصعدة عريضة أمام التدخل العالمي تتمثل في:

أ. وضع أموال المؤسسات الدولية موضع العمل على شكل قروض أو منح، ليصبح لهذه المنظمات مصلحة في الاستخدام الفعال لمواردها.

ب. إذا ما توفرت الرغبة في الإصلاح من جانب الدول، فإن المنظمات الدولية تدعم جهود مكافحة الفساد، لكن في حالة ما إذا تفاقمت الأزمات المالية والاقتصادية كنتيجة منطقية لوجود بنية مؤسسية ميالة إلى الفساد، فان مساعدات الإصلاح تصبح مشروطة حتى ولو لم تبد الحكومات رغبة لأي تغيير.

ج. يمكن التركيز على تقليص رغبة الشركات متعددة الجنسيات لدفع رشاوي، وعلى تجنيدها في جانب الجهود الإصلاحية، في ضوء النفوذ الواسع الذي تتمتع به في الدول النامية.

د. مراقبة تدفق الأموال غير المشروعة، من خلال عرقلة تحويل الأموال السرية إلى مجالات لا يمكن مراقبتها فيها، والتعاون مع المؤسسات العالمية لمكافحة الجريمة التي تساهم في مكافحة الفساد.

هـــ. خلق مؤسسات دولية جديدة، وتوسيع التعاون عبر الحدود، وإيجاد هيئات جديدة للمراجعة وإصدار الأحكام القضائية. [2]

(1) United Nation Development Programme (UNDP), **Anti-Corruption Report.** Op.Cit, p 05.

(2) سوزان روز–اكرمان، **الفساد والحكم: الاسباب، العواقب والاصلاح.** مرجع سبق ذكره، ص ص 314-315.

من جهة أخرى تقوم المؤسسات الدولية المانحة بربط المنح والمساعدات المالية والقروض والتسهيلات الائتمانية، بمدى التزام الدول الأعضاء بإنفاذ معايير الشفافية في المشتريات الحكومية،والأعمال وبرامج السياسات العامة، والإنفاق الحكومي والسياسات المالية المطبقة، وهو ما يعرف بسياسات المشروطية (Conditionality)، فالبنك الدولي، كان يركز طاقته التحليلية على مراحل قبول المشروع رغم اشتراطه لوجود شفافية في عمليات الشراء، لكنه لم يقدم متابعة كافية، ليعيد النظر في هذه الإرشادات بداية من العام 1991م، ويصرح بوضوح أن أعمال الفساد والاحتيال تشكل أساسا لإبطال أي عقد ما لم يقم المدين (الدولة المستدينة) بعمل الإجراءات المناسبة، كما تم تعديل إرشادات الشراء تحت بند قروض IBRO وIDA لإضافة الفقرة رقم 15-1، والتي تفيد بان البنك سيرفض أي مقترح بوضع مكافأة، إذا ما ثبت أن المتقدم للمناقصة متورط في ممارسات فاسدة أو أعمال احتيالية خلال عملية التنافس على العقد المذكور، كما أن الشركات التي تبين تورطها في مثل هذه الممارسات ستعلن غير مؤهلة للعقود اللاحقة سواء لفترة من الوقت أو إلى ما لا نهاية، وفي جويلية 1997م تم تعديل إرشادات لشراء مرة أخرى من اجل السماح للدول المقترضة بطلب مناقصين يوقعون على تعهد بعدم الرشوة، ويلتزمون بالابتعاد عن الممارسات الفاسدة (فقرة 16-1). [1]

وفي هذا الإطار سعى البنك الدولي ومعه صندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى وضع سياسات لمكافحة الفساد تتعدى ضمان نظافة مشاريعهم نفسها، إلى دعم إقامة بنية أساسية وركيزة متينة للإصلاح وترقية أداء الفعل الحكومي، وقد بدأت مشاريع الإصلاح الحكومية من قبل البنك والصندوق الدوليين كجزء من عملية تعديل بنيوي في القروض المنتهجة منذ ثمانينيات القرن العشرين، وفي سياق الإصلاح المؤسسي أصبحت القروض تصمم لإصلاح السلطات التنظيمية ومؤسسات الضريبة والقضاء وغيرها من المؤسسات العامة، وتشمل إصلاح النظم القانونية والقضائية من أجل تخفيف حوافز الفساد في بعض القطاعات، زيادة إجراءات المراقبة وقوانين التطبيق، وإصلاح نظام الخدمة المدنية وتقوية التوازنات والمراقبات، وتقديم الموارد والدعم التقني لتسهيل عملية النقل إلى جهاز خدمة مدنية فعال وكفء، من جانبها ساعدت منظمات الإغاثة العالمية ومنظمات غير حكومية أخرى وكالات الإقراض في الدول النامية والاقتصاديات في مراحل انتقالها على إصدار وثائق دقيقة وزمنية حول العمليات الرئيسية للحكومة من اجل إصلاح عمليات المساعدة في ميزانياتها، كما استهدفت جهود الإصلاح وبرامج المعونة الفنية بعض القطاعات الخاصة وأنظمة الضرائب والجمارك وعلى هذا الأساس تقوم المؤسسات الدولية بالعمل مع الدولة التي لها مصلحة في تطوير برنامج شامل لترقية الأداء الحكومي، لتطبيق معايير جودة الحكم، لمكافحة الفساد، مع الاستعداد لقطع المساعدات عن الدولة التي يثبت عدم قدرتها و/أو عدم رغبتها في استخدام هذا الإطار بفعالية.[2]

[1] نفس المرجع، ص ص 318-320.

[2] United Nation Development Programme (UNDP), **Aid Accountability Initiative.** BI-Annual Report. New York, 1996, pp 98-101, 125-134.

والجدول التالي يبين الوسائل والآليات التي ينتهجها صندوق النقد الدولي في مجالات الحوكمة.

في إطار وظيفته الاستشارية والرقابية	في إطار وظيفته الاقراضية	في إطار وظيفته الفنية
. الإشراف على نظام النقد العالمي. . ممارسة الرقابة والإشراف على سياسات أسعار الصرف. .مراقبة التطورات والسياسات الاقتصادية والمالية في البلدان الأعضاء وعلى المستوى العالمي، وتقديم المشورة بشأن السياسات لأعضائه استناداً إلى خبرته (مشاورات المادة الرابعة). . دعم سياسات الشفافية والمحاسبية أو المساءلة التي تأتي في ثلاث صور: رقابة قطرية: تتخذ شكل مشاورات شاملة ومنتظمة، مع فرادى البلدان الأعضاء حول سياساتها الاقتصادية في صورة (مشاورات المادة الرابعة المستندة إلى المادة الرابعة من الميثاق) بعد جمع المعلومات الاقتصادية وعقد المناقشات مع الحكومة والبنك المركزي و استعراض سياسات البلد....الخ رقابة عالمية: استعراض الاتجاهات والتطورات الاقتصادية العالمية عبر تقارير (آفاق الاقتصاد العالمي) بالإضافة إلى المناقشات السنوية للصندوق حول حالة الاقتصاد العالمي. رقابة إقليمية: دراسة السياسات المتبعة طبقا لاتفاقيات إقليمية، مع الاتحاد الأوروبي ومنطقة اليورو، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا والاتحاد النقدي لدول شرق الكاريبي .... بالإضافة إلى المشاركة في مناقشات الرقابة المتعلقة بمجموعات مثل: مجموعة السبعة (G7) ، مجلس التعاون الاقتصادي لبلدان آسيا والمحيط الهادئ (APEC).	. إقراض البلدان الأعضاء التي تمر بمشكلات في موازين مدفوعاتها، ليس فقط لإمدادها بالتمويل المؤقت وإنما أيضاً لدعم سياسات التصحيح والإصلاح الرامية إلى حل مشكلاتها الأساسية. . ويقدم الصندوق معظم التمويل إلى البلدان الأعضاء من خلال ثلاثة أنواع مختلفة من سياسات الإقراض: اتفاقات الاستعداد الائتماني هدفها الأساسي هو معالجة مشكلات ميزان المدفوعات قصيرة الأجل. الاتفاقات الممددة متوسطة الأجل، التي تعقد بموجب تسهيل الصندوق الممدد، وتضم السياسات الهيكلية المرتبطة بالاتفاقات الممددة الإصلاحات التي تستهدف تحسين طريقة عمل الاقتصاد، مثل الإصلاحات الضريبية وإصلاحات القطاع المالي، وخصخصة المؤسسات العامة، وإجراءات تعزيز المرونة في أسواق العمل. قروض تسهيل النمو والحد من الفقر (PRGF)محل التسهيل التمويلي المعزز للتصحيح الهيكلي(ESAF) هذه القروض تقدم بشروط: قبول السياسات المقترحة من قبل الصندوق، ضمان عدم استخدام القروض والتسهيلات لتأجيل اتخاذ القرارات المصيرية، بما يؤدي إلى تفاقم الديون، التأكد من قدرة البلد على تحسين أوضاعه الاقتصادية، بما يمكنه من سداد الدين في اجله، وهذا كله في إطار المفاوضات، الرقابة، والمتابعة، مع ضمان الشفافية والمصداقية في البيانات المقدمة وإخضاع بعض القطاعات للمساءلة.	. يتيح الصندوق للبلدان الأعضاء الاستفادة أيضاً من خبراته الفنية على أساس منتظم من خلال توفير المساعدة الفنية والتدريب في مجموعة كبيرة من المجالات، مثل أنشطة البنوك المركزية، والسياسات النقدية وسياسات أسعار الصرف، والسياسات والإدارة الضريبية، والإحصاءات الرسمية. والهدف من وراء ذلك هو العمل على تعزيز قدرة الأعضاء على تصميم السياسات الاقتصادية وتنفيذها، وهو ما يتم بسبل متعددة تتضمن تعزيز المهارات في المؤسسات المسؤولة، مثل وزارات المالية والبنوك المركزية. . ويقدم الصندوق المساعدة الفنية والتدريب في أربعة مجالات أساسية هي: . دعم القطاعات المالية والنقدية عن طريق تقديم المشورة بشأن تنظيم الجهاز المصرفي والرقابة عليه وإعادة هيكلته، وإدارة النقد الأجنبي والعمليات ذات الصلة، ونظم المقاصة وتسوية المدفوعات، بالإضافة إلى هياكل البنوك المركزية وتطويرها؛ . مساندة الجهود الرامية إلى وضع سياسات مالية عامة قوية وضمان حسن إدارتها عن طريق تقديم المشورة بشأن السياسات والإدارة الضريبية والجمركية، ووضع الميزانية، وإدارة الإنفاق، وتصميم شبكات الأمان الاجتماعي، وإدارة الدين الداخلي والخارجي؛ . إعداد البيانات الإحصائية وإدارتها ونشرها وتحسين نوعيتها؛ . صياغة التشريعات الاقتصادية والمالية ومراجعتها.

الجدول رقم 13: وسائل واليات صندوق النقد الدولي لدعم وإسناد الحوكمة.

المصدر: من تصميم الباحث نقلا عن:

– International Monetary Fund, **What is the IMF ?**, Op.Cit, pp 02-08.

–International Monetary Fund, **The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption-A Guide.** The IMF Publication, 2005, Washington, D.C, pp 01-11, visited by: 25/03/2009: http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن النشاط والجهد الذي تبذله مؤسسات بريتن وودز – أي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يتركز بشكل كبير على موضوع ترشيد الحكم وتشجيع الإدارة السليمة للموارد، فبالنسبة لصندوق النقد الدولي، فإن مهمته التقليدية الأساسية هي مساعدة الدول على تأمين إحتياجاتها التمويلية القصيرة الأجل والناجمة عن عجز في موازين المدفوعات، وتأمين الاستقرار النقدي، ولكن مع مرور الوقت شهدت هذه المهمة توسعا، حيث بدأ الصندوق منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي بالتدخل في قضايا تتعلق بالإصلاحات المؤسسية والتي أعتبرت مؤثرة على مهمة الصندوق الأساسية، وتشمل أنشطة الصندوق ذات العلاقة بموضوع الحكم الراشد: إصلاحات القطاع العام والسياسات المالية، وإصلاحات القطاع المصرفي والمالي، وإصلاح النظم القضائية والقانونية والشفافية والمساءلة، والإحصاءات وإدارة الموارد العامة، وعلى هذا الأساس فإن تدخل الصندوق في إدارة الحكم، ينبع من مهمته الهادفة إلى تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي، واستدامة النمو غير التضخمي، من خلال برامج الرقابة وبرامج الدعم المالي والمعونة الفنية.[(1)]

أما تدخل البنك الدولي، فيصنف تحت أربع مجموعات أساسية وهي إدارة القطاع العام، والمساءلة والإطار القانوني للتنمية، والشفافية، ويشدد البنك الدولي على أهمية ترشيد إدارة القطاع العام، من خلال مشاريع إصلاح الخدمة المدنية، وإدارة المالية العامة، وتأهيل الإدارات العامة، ورغم أنه من غير المسموح للبنك الدولي الخوض في الإعتبارات السياسية في سياق عمله، إلا انه يتم نقل وجهات نظر الدائنين بخصوص بعض الأمور السياسية الخاصة بالدول المقترضة، من خلال إجتماعات المجموعة الإستشارية التي يرأسها ممثلون عن البنك الدولي.[(2)]

على صعيد آخر تقوم منظمة الشفافية الدولية، وفروعها المنتشرة في العالم بالعمل كمستشار فني، أو كبيت خبرة عالمي متطوع لمكافحة ظاهرة الفساد، من خلال المؤتمرات الدولية والوطنية التي تعقدها مما أتاح لها فرص التعرف على الناشطين في هذا الميدان وإقامة صلات وعلاقات معهم، كما تقوم بالتعاون مع المؤسسات التجارية والمالية والدولية ذات السمعة المهنية المحترمة في إطار ما يصطلح عليه بمشروع (إعرف قواعد عميلك Know your Customers Rules)[(3)]

المطلب الثالث: إجراء البحوث والقيام بالدراسات:

في سياق وظيفتها المعلوماتية والإعلامية، تقوم المؤسسات الدولية، ومن خلال خبرائها ومراكز متخصصة وهيئات بحثية أخرى، بإجراء عدد هائل من البحوث والدراسات المعنية بقضايا الاصلاح ومكافحة الفساد، والحكم الراشد، كما تقوم بالاشراف على هذه البحوث وتمويلها، ويمكن التمييز بين

(1) International Monetary Fund, **Review of the Fund's Experience in Governance Issues.** The IMF Publication, March 28, 2001, pp 03-08, visited by: 23/11/2009.
http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/gov.pdf

(2) World Bank, **Governance: The World Bank's Experience.** World Bank Publication, Washington, DC, 1994, pp viii-xv.

(3) حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 103.

نوعين أساسيين من البحوث والدراسات:

. **النوع الأول:** يتعلق بالبحوث والدراسات التي تقوم بها المؤسسات الدولية بناءا على طلب الدول الأعضاء، لدعم جهودها الاصلاحية، وتحسين أداء مؤسساتها العامة في مجال الحكم الرشيد، وتمثل هذه البحوث نماذج لدراسات ميدانية تعمق وتثري المعلومات حول الظاهرة المدروسة من جهة، وتساعد على التشخيص الدقيق للمشكلة محل البحث، وبالتالي توفير الحلول والمعالجات لها، وعادة ما يتم إدراج هذه الدراسات والبحوث ضمن المعونات الفنية المقدمة من طرف هذه المنظمات الدولية.

. **النوع الثاني:** يتمثل في البحوث والدراسات التي تدخل ضمن طبيعة وظائفها وسلطاتها وصلاحياتها العامة، تشمل قضايا نظرية وأدوات منهجية، تتعلق بتأصيل المفاهيم، وتحديد العوامل والمتغيرات الرئيسية والثانوية، ومعايير وأدوات قياسها، كما يشمل دراسات وبحوث تتعلق باستراتيجيات وسياسات وبرامج المنظمات المعنية، في مجال مكافحة الفساد والترويج للحكم الصالح، التي أعدتها أو ساهمت في تمويلها ونشرها.[1]

تفيد الدراسات الاستطلاعية والبحوث الميدانية في تحقيق مايلي:

. إقامة خط أساس لاعتماده قاعدة لأي تغيير مستقبلي.

. تحديد مكمن الإخفاق وأسبابه، ونشر النتائج التي من شأنها زيادة وعي الجمهور، ودفعها باتجاه إثارة مناقشات من شأنها إحداث التغيير.

. إن نتائج الدراسات الإستطلاعية والبحوث الميدانية ذات المصداقية من شأنها إبراز الحقائق حول حقيقة وواقع الظاهرة موضوع البحث، مما ينزع الصفة السياسية عن الجهود الهادفة لمكافحة الفساد.[2]

في هذا الإطار، طورت منظمة الشفافية الدولية، أساليب بحثها ودراساتها، حيث أقدمت على تجميع وتصنيف وتبويب كم هائل من المعلومات والبيانات والدراسات الاستطلاعية والبحوث الميدانية عن ظاهرة الفساد، وقامت بنشره في كتاب مرجعي (Source Book) ترجم إلى لغات عدة، ما ساهم في التأكيد على مصداقيتها ورفع من أسهمها عند الرأي العام ولدى المؤسسات الدولية الأخرى، كما بلورت مفهوم **النظام الوطني للنزاهة (National Integrity System)** الذي يحدد مقاييس النزاهة في أي نظام على المستوى الوطني، كما إبتكرت مؤشرات لمدركات الفساد يشمل أغلب دول العالم، لقياس مستويات الفسد في كل دولة، وتصنيفها تراتبيا تبعا للدرجة المحصل عليها في سلم مدركات الفساد، كما قامت منذ العام 2001م بنشر تقارير سنوية حول الفساد في العالم.[3]

من جانبها، تشتمل الدراسات التشخيصية للبنك الدولي، والخاصة بطبيعة الحكم الراشد ومكافحة الفساد على ثلاث دراسات إستطلاعية أساسية، تستهدف المسؤولين الحكوميين والأسر ومؤسسات

---

(1) نفس المرجع، ص 99.

(2) منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص ص 269-270.

(3) حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص ص 103-104.

القطاع الخاص: " تسعى الدراسة الاستطلاعية للمسؤولين الحكوميين للتعرف على العوامل المحددة للفساد في المؤسسات العامة (بما في ذلك الرشوة والمحاباة، والتدخل السياسي والاختلاس ...الخ) وحرية التصرف، والأداء والحكم، وتعطي نتائج الدراسات معلومات للسياسيين على درجة عالية من الأهمية، مثل العلاقة بين طبيعة الحكم وبين التقليل من حدة الفقر، والإختلافات السياسية والقيمية/الثقافية ؛ تدرس الدراسة الاستطلاعية الخاصة بمؤسسات القطاع الخاص بيئة مجتمع الأعمال، مع التركيز بوجه خاص على تأثيرات سلطة القطاع العام وما فيه من فساد في تطور القطاع الخاص.... إن الغرض من الدراسة الاستطلاعية الخاصة بالأسر هو التعرف إلى تجارب المواطنين وتصورهم عن الفساد في كلا القطاعين العام والخاص." (1)

ورغم أهمية الدراسات والبحوث المنجزة على الصعيد العالمي، كالتي تنفذها منظمة الشفافية الدولية، والبنك الدولي، وبيت الحرية وغيرها، فانها لا تغني عن الدراسات الاستطلاعية الخاصة بكل دولة والتي تحقق النتائج التالية:

. تشجيع الإصلاحات المؤسسية، حيث يساعد قياس التكاليف الإقتصادية والإجتماعية للفساد، على تحديد القطاعات التي تحوز الأولوية في الإصلاح.

. تحفيز المناقشات غير السياسية المركزة، والتي من شأنها المساهمة في الدفع الحقيقي باتجاه الجهود المخلصة في مكافحة الفساد وتنمية وتفعيل الأداء الحكومي المحقق لجودة الخدمات، والمعبر عن معايير الجودة السياسية.

. تساعد معطيات ونتائج الدراسة على تشجيع المشاركة الإيجابية، وتحفيز المناقشات الموضوعية، وتشجيع العمل الجماعي.

. تساعد على معرفة أسباب وتداعيات الخلل، وتحديد أولويات الإصلاح.

. تمثل استطلاعات الرأي منبرا للمجتمع، يقوي الملكية المحلية الممثلة في منظمات المجتمع المدني المحلية والخبرات المحلية المستقلة والمقتدرة فنيا، من اجل الاستفادة من معرفتها وخبراتها ودعم جهودها في مجال الاصلاح ومكافحة الفساد.

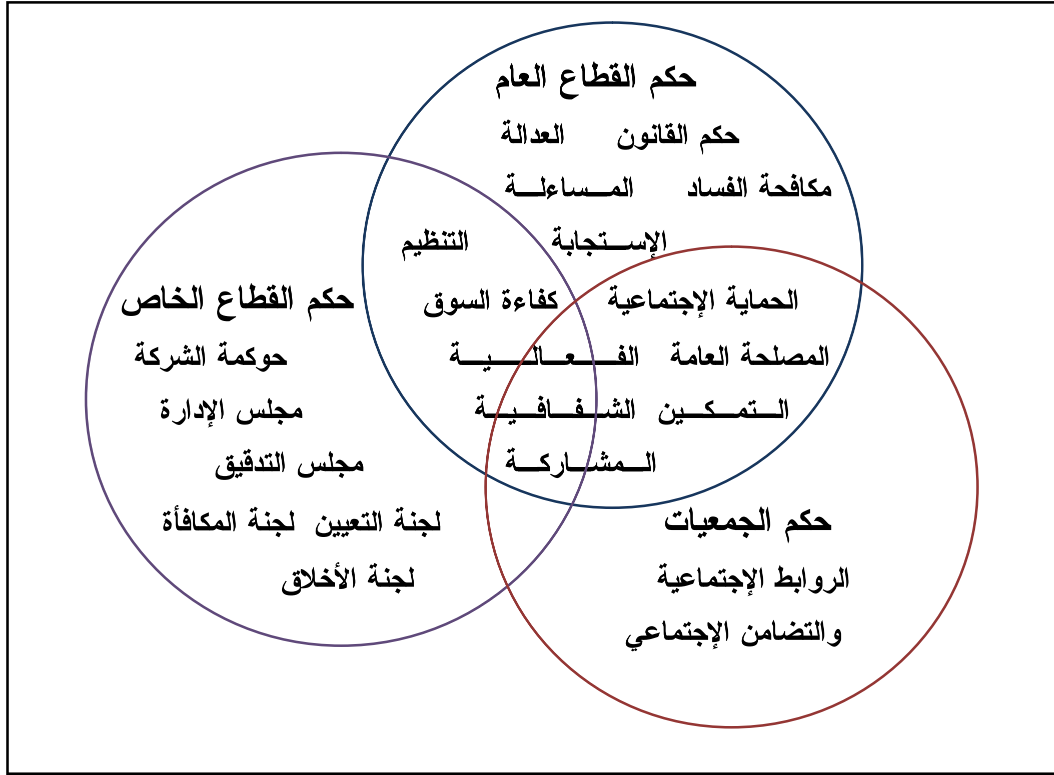
. تركيز الجهود والبحوث والمناقشات حول ظاهرة الفساد في الدولة بدل تشتيتها في مناقشة آراء بعض حكومات الدول النامية التي تتهم المؤسسات العالمية باستهدافها، الأمر الذي يحرف المناقشة عن موضوعها الأساسي وهو مكافحة الفساد وتحسين الحكم.

. تساهم في جعل مكافحة الفساد في رأس سلم الأولويات الوطنية من خلال حفز الاهتمام الشعبي والجماهيري بقضية الفساد وخطورتها على كيان الدولة والمجتمع.(2)

والجدول التالي يوضح أسس ومكونات الحكم الجيد المتفق بشأنها من قبل أغلب المؤسسات

(1) منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص 271.
(2) نفس المرجع، ص ص 270-271.

الدولية في إطار العمليات التفاعلية بين روافده الثلاثة: القطاع العام، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني:



الشكل رقم 08: أسس وعمليات الحكم الراشد/الجيد.

المصدر: (بتصرف نقلا عن):

Aude Mondon, **Evaluation, gouvernance et gestion publique : Premier atelier sur** la gouvernance (exposé introductif). Op.Cit, p 12.

مما تقدم، يمكن صياغة جملة من الملاحظات والإستنتاجات:

– الملاحظة الأولى: تتعلق بطبيعة المؤسسات الدولية، حيث نميز نوعين أساسيين منها: النوع الأول يتمثل في **المنظمات الحكومية الدولية**، التي تتفرع بدورها على أساس المجال الجغرافي، حيث نميز المؤسسات الدولية العالمية المجال، المؤسسات الدولية الإقليمية، والمؤسسات الدولية الجهوية (الفرعية) أما النوع الثاني فيتمثل في **المؤسسات الدولية الغير حكومية**، المعبرة عن المجتمع المدني العالمي، كما تتنوع فيما بينها من حيث طبيعة الوظائف، ومجالات الاختصاص، ومستوى الصلاحيات الممنوحة لها، تؤدي في مجموعها وظائف متنوعة أبرزها: وظائف معلوماتية وإعلامية، معيارية حوكمية، عملياتية وفنية. ورغم النقاش النظري المتباين حول طبيعة دورها ومستوى تأثيرها في السياسة العالمية، الا أن المتفق عليه بين جميع المنظورات والإتجاهات العالمية، أنها تؤدي دورا معتبرا في صياغة قواعد وممارسات عالمية في إطار طبيعة العلاقات الدولية المتميزة بالتعقيد وكثافة

الترابط والتأثير، من أجل تحسين نوعية الحياة وتحقيق أهداف التنمية والأمن والإستقرار للمجتمعات الإنسانية.

– الملاحظة الثانية: تتعلق بطبيعة الدور الذي تؤديه المؤسسات الدولية على صعيد ترشيد الحكم ومكافحة الفساد وترشيد الممارسات الدولية المنتجة للكفاءة والفعالية، وفي هذا الإطار قامت بصياغة جملة من المعايير والمقاييس والمؤشرات من أجل قياس مستوى ودرجة جودة الحكم ومكافحة الممارسات الفاسدة والسلبية، ورغم التنوع والتباين في عدد ونوعية المقاييس والأسس الذي يقوم عليها الحكم الراشد، إلا أنها تتفق في عمومها على بعض المعايير الجوهرية والأساسية كمتطلبات محورية لأي حكم صالح المتمثلة في معايير: **المشاركة والمحاسبة والشفافية والنزاهة وحكم القانون والكفاءة والفعالية ومكافحة الفساد والتضمينية والإستجابة.**

–الملاحظة الثالثة: تتعلق بالأدوات المنهجية والآليات والوسائل المتبعة لتجسيد الحكم الراشد وخلق بيئة خالية من جميع مظاهر الفساد وسوء الحكم، وعبر اجراء مقارنة بسيطة بينها نلاحظ تنوع الأدوات وتعدد الأساليب والطرق لأجل تحقيق هذا الهدف، وتتمثل أبرزها في: **الآليات والوسائل القانونية** عبر صياغة إتفاقيات وإبرام معاهدات تتضمن معنى الإلزام والوضوح والإستمرارية من أجل تجسيد وتفعيل مضمون الإتفاقيات في الواقع الدولي، كقاعدة للحكم الراشد العالمي، والتي إنتهجتها منظمة الامم المتحدة، والعديد من الإتحادات الإقليمية ؛ **المعونة الفنية والمساعدات التقنية وسياسات المشروطية** عبر تقديم المساعدة الفنية الموجهة للتدريب والتطوير، تكوين الخبرات المحلية، تقديم المعونات المالية والتقنية، وتمويل المشاريع الإقتصادية والخدماتية وتقديم القروض بشروط الإلتزام بمحتوى وروح الإتفاقيات وتجسيد المعايير والأسس العالمية المتعلقة بالإدارة الجيدة والنزيهة، والتي إنتهجتها المؤسسات الدولية المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ؛ **وإجراء البحوث الميدانية والدراسات الإستطلاعية** بهدف جمع المعلومات وتقييم الواقع الدولي وبناء النظريات والإستراتيجيات ونشر البيانات وتوعية وتحسيس الجماهير بفوائد الحكم الجيد والجودة السياسية والإدارة الكفأة المنتجة للفعالية من جهة، وتبيان خطورة الفساد وسوء الإدارة والحكم على التنمية حقوق الإنسان والعدالة المجتمعية، المنتهجة من قبل منظمة الشفافية الدولية عبر فروعها المنتشرة في مختلف دول العالم.

الفصل الثالث: المؤسسات الدولية والحكم المحلي
- الإستراتيجية والعمل -

تناولنا في الفصل السابق المؤشرات والأسس المتبعة في قياس جودة الحكم المحلي ومكافحة الفساد بالإضافة إلى الوسائل والأدوات المنهجية المعتمدة في تحقيق هذا الهدف، في هذا الفصل سنتناول بالبحث والتحليل، الاستراتيجيات المنتهجة، والبرامج المطبقة من جانب المؤسسات الدولية في مجالات إدارة الحكم المحلي ومكافحة الفساد.

- **المبحث الأول:** يتناول دراسة استراتيجيات وبرامج البنك الدولي الموجهة نحو تحسين الحكم المحلي.

- **المبحث الثاني:** يتناول بحث مقاربة وبرامج عمل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الخاصة بتحسين الحكم الحضري المعبر عن جودة الحكم المحلي.

- **المبحث الثالث:** يلقي الضوء على البرامج والإجراءات المتخذة من قبل منظمة الشفافية الدولية، كنموذج لدور المنظمات الغير حكومية، في مجالات تحسين الحكم المحلي ومكافحة الفساد.

- **المبحث الرابع:** يتطرق إلى دراسة الحدود والتحديات التي تحد من فعالية دور المؤسسات الدولية في مجالات الحوكمة ومكافحة الفساد.

المبحث الأول: إستراتيجية البنك الدولي لإدارة الحكم المحلي:

تعمل المؤسسات المالية الدولية – ومن ضمنها البنك الدولي – في مجال الاستثمار العام والتنمية، كما تعمل على توفير التمويل والمعونة الفنية والمشورة في مجال السياسات، والأبحاث وغيرها من أشكال الدعم غير المالي لحكومات الدول النامية، على صعيد آخر فقد مثل الإعلان العالمي للألفية الجديدة، الإطار المحدد للجيل الجديد من سياسات التنمية وبرامج المساعدة الدولية، حيث تركزت الجهود الدولية حول الترويج للديمقراطية، تقوية الحكم الجيد، تحقيق حكم القانون وضمان الحريات الأساسية في الدول النامية، تحسين نوعية الحياة، تحقيق التنمية الإنسانية المستدامة وتحسين الأداء الحكومي، ومن اجل تحقيق هذه الأهداف تبنى البنك الدولي مجموعة من الاستراتيجيات تتمحور أساسا حول إعادة بناء وإصلاح الدولة من اجل إنتاج الفعالية وتحقيق حكم القانون، مكافحة الفساد كأحد الأسباب الرئيسية لتراجع الأداء وسوء الحكم، وإصلاح الإدارة المحلية و تحقيق التنمية الحضرية من اجل تحقيق هدف التمكين لكل فئات المجتمع على قاعدة الإنصاف وتكافؤ الفرص.

. **لمحة موجزة عن البنك الدولي:** يشير اسم البنك الدولي بصفة عامة إلى المؤسستين المسؤولتين عن منح القروض للقطاع العام، وهما البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومؤسسة التنمية الدولية، وفيما يخص مؤسستي التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمارات، فهما فرعان للبنك الدولي يختصان بالعمل مع القطاع الخاص، ويصطلح على مجموع هذه المؤسسات بـمجموعة البنك الدولي، يقوم البنك الدولي بإقراض الحكومات التي تندرج تحت فئة الدخول المنخفضة، والمتوسطة لتنفيذ مشروعات الاستثمار في الأشغال العامة مثل: شبكات المياه، والطرق والمدارس، كما تمنح القروض لأغراض الإصلاح الاقتصادي والمؤسساتي أي: برامج التكييف الهيكلي، والإقراض لأغراض السياسات التنموية، وفي المقابل تلتزم الحكومات المقترضة بضرورة اتخاذ مجموعة من الإجراءات المحددة، يصطلح عليها بسياسات المشروطية، من جانبها تقوم مؤسسة التمويل الدولية بمنح القروض والاستثمار بحصص (شراء أسهم) في المشروعات الاستثمارية، مع توفير المعونة الفنية لهذه المشروعات في الدول النامية أو الانتقالية، أما الوكالة الدولية لضمان الاستثمار فتعمل على تزويد شركات القطاع الخاص بالتامين ضد المخاطر السياسية، بهدف تشجيع الشركات على الاستثمار في الدول النامية، كما توفر المعونة التقنية للحكومات المستضيفة لهذه المشروعات الاستثمارية، مثل الخدمات القانونية والمشورة الإستراتيجية من اجل تشجيع الاستثمارات المنتجة، وتشترك حكومات 185 دولة في عضوية مجموعة البنك الدولي، حيث تمتلك كل دولة حصة من أسهم البنك تناسب حجم اقتصادها، كما تحدد حصة أسهم كل دولة في البنك وزن صوتها في مجلس البنك، يتكون مجلس إدارة البنك من ثلاث أجهزة أساسية في عملية صنع القرار وهي:

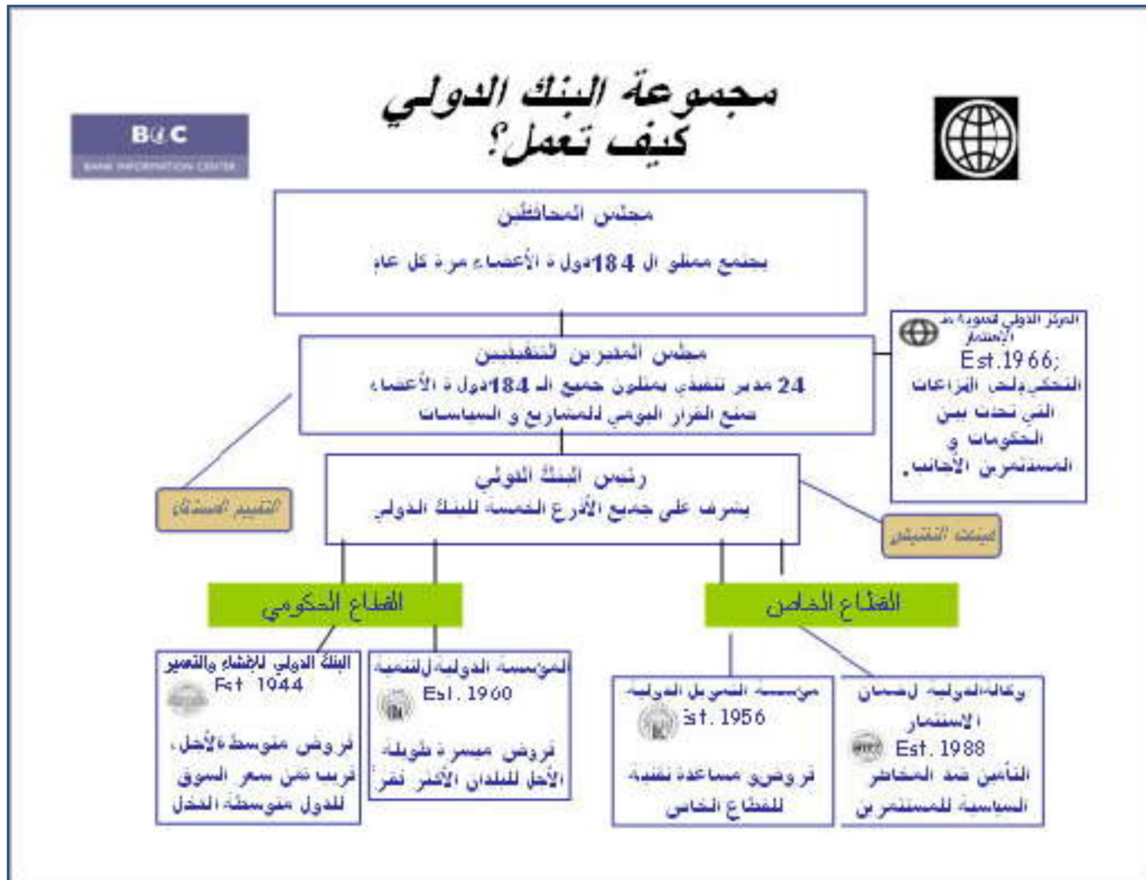
. **مجلس المحافظين:** يضم ممثلا عن كل دولة، عادة ما يكون وزير المالية، أو رئيس البنك

المركزي، ويعقد المجلس اجتماعا سنويا – في إطار اجتماعات صندوق النقد والبنك الدوليين – بهـدف مراجعة ووضع السياسات والأولويات الخاصة بالمؤسسة.

. **مجلس الإدارة:** يضم 24 عضوا يمثل حكومة أو أكثر من حكومات الدول الأعضاء، يجتمع على الأقل مرتين أسبوعيا، يتولى مسؤولية اتخاذ القرارات اليومية المتعلقة بتنفيذ التمويل، ومراقبة وتطبيق السياسات المتخذة، يعتمد حق التمثيل في مجلس الإدارة على حصة الدولة في البنك (الدول الثمانية صاحبة اكبر الاقتصاديات حجما ومن بينها الولايات المتحدة والمملكة العربية السعودية، يمثلها في المجلس مدير تنفيذي عن كل دولة، في حين باقي الدول وعددها 177 دولة يمثلها 16 عضوا).

. **الرئيس:** تتولى الولايات المتحدة الأمريكية في الأغلب ترشيح رئيس البنك الدولي، ويقوم مجلس الإدارة باعتماد ترشيح الرئيس، يرأس مجلس الإدارة، كما يترأس اجتماعات مجموعة البنك الدولي.[1]

والشكل التالي يوضح طبيعة عمل مجموعة البنك الدولي:



الشكل رقم 09: طبيعة عمل مجموعة البنك الدولي:

المصدر: مركز معلومات البنك (BIC)، **المؤسسات المالية الدولية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ورقة للمنظمات غير الحكومية**، منشورات مركز معلومات البنك، واشنطن، 2007، ص 09.

[1] مركز معلومات البنك (BIC)، **المؤسسات المالية الدولية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ورقة للمنظمات غير الحكومية**، منشورات مركز معلومات البنك، واشنطن، 2007، ص ص 08-10، تاريخ التصفح 2009/05/25.
http://www.bicusa.org/ar/Region.18.aspx/pdf

المطلب الأول: مرتكزات وأسس بناء الإستراتيجية:

تبنى البنك الدولي إستراتيجية جديدة لنظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد في عام 2007م، من اجل مساندة البلدان في تحسين أنظمتها في الإدارة العامة – بناء المؤسسات، والعمليات، وآليات تحسين الأداء، وزيادة مستوى الشفافية والمساءلة – كشرط مهم لتحقيق تنمية أسرع وأكثر فاعلية، إذ بلغ حجم الإقراض لنظام الإدارة العامة في القطاع العام نحو 4.7 مليار دولار في السنة المالية 2008م، و5.8 مليار في السنة المالية 2009م، مثلما أتاح تعزيز الآليات الخاصة بتقييم مخاطر الفساد، والإفصاح، والمراقبة، والرصد للبنك الدولي ضمان استخدام أموال التنمية في الأغراض المخصصة لها، وتحسين مخرجاتها (نواتج التنمية) مثل تحسين تقديم الخدمات في قطاعات الصحة والتعليم والطرق والمياه والكهرباء، فضلا عن تطوير إدارة عائدات الموارد الطبيعية، وزيادة كفاءة الاستثمار في البنية التحتية. فعلى سبيل المثال: عملت المساندة المقدمة لتحسين وزيادة شفافية الإدارة المالية العامة على تضييق نطاق سوء توزيع الموارد أو تسربها، وأتاحت المساعدة التي تهدف لتعزيز الحكومات المحلية لهذه الحكومات أن تكون أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين، كما أن مساندة هيئات المراقبة وآليات الشفافية عززت من مساءلة المسؤولين عن توفير الخدمات العامة، وتشمل إستراتيجية البنك مجالات مثل أداء القطاع العام، وإدارة الشؤون المالية العامة، وإصلاح الخدمة المدنية، واللامركزية...الخ. [1]

تضطلع خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط البنك الدولي، في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد برسم المعالم الواضحة والمحددة للخطوات المقبلة اللازم اتخاذها لتنفيذ هذه الإستراتيجية التي صادق عليها مجلس المديرين التنفيذيين بالإجماع في شهر مارس2007م (الوثيقة رقم DC2007 – 0005)، وترتكز هذه الخطة بشكل راسخ على المبادئ السبعة لإستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد:"

- إستناد تركيز مجموعة البنك الدولي على إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد إلى أن هذه الإستراتيجية تشكل عنصرا راسخ الجـذور في التفويض الممنوح لمجموعة البنك بشأن العمل على تخفيض أعداد الفـقـراء فـالـدولة المتمتعة بالـقـدرات والـمـساءلة كفيلة بخلـق الفـرص وتهيئتها أمام الفقراء.
- وجوب جعل انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل بشأن إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد مدفـوعـاً باعـتبارات الـبـلدان الـمـعنيـة.
- ضرورة تعـديل وتكـييف تـنـفيذ الإستـراتيجية وفـقا للظـروف والاعـتبارات القـطـرية.
- وجـوب استمرار المشاركة من قبل مجموعة البنك الدولي حتى بالنسبة للبلدان المتسمة بسوء إدارة الحكم حتى" لا يدفـع الفـقراء الثمـن مـرتين.

[1] البـنـك الدولي، **نـظام الإدارة العـامة ومكـافحة الفـساد**. منشورات البنك الدولي (صفحة أخبار وإعلام)، تاريخ التصفح: 2009/07/05م.
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/NEWSARABIC/0,,contentMDK:20476275~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1052299,00.html

. هدف مجموعة البنك الدولي الرامي إلى الانخراط في العمل المعني بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد بالتعاون مع مــجــمــوعة واسعة النــطــاق من أصــحـــاب المــصلحة المــباشرة.

. وجــوب سعي مــجــموعة الــبنك الــدولـــي بــكــل قــوة وعــزم إلى العــمل مــن أجــل تعزيز الأنظمة القــطرية عبر مــؤسسات أقــوى وليس تــجــاوزها وتــخــطيـــها.

. تــعـــاون مجــمــوعة البنك الــدولي مع الحــكومات والجــهات الــمـــانحة والأطــراف الأخـــرى الفاعـــلة على الصعيدين القـــطري والعـــالمي من أجـــل ضمـــان إتباع نهـــج متـــجانس ومـــنســـق."[1]

ولأجل تحقيق هذه الإستراتيجية، يسعى البنك الدولي إلى تكوين رؤية مشتركة وواعية، تقر في إطارها البلدان بأهمية الصلات القائمة بين الحكم الراشد ومكافحة الفساد، والنمو ومكافحة الفقر، من أجل اتخاذ الخطوات الايجابية والنشيطة الكفيلة بتحقيق مايلي:"

أ. قـــيام عـــدد كـــبير ومتـــزايد من البلدان بالتــصدي بــصورة جدية لأهم المعـــوقات الناجمة عن طبيعة إدارة الحــكم التي تعــرقل تحقــيـــق فــعـــاليــتها الإنمائية ومـــن ثم الإطاحة بجهود تخفيض أعداد الفقراء، إلى جانب تعـــاون مجموعة البنك الـــدولي تعاونا وثيقـــا مع هذه البـــلدان في هـــذا الصدد.

ب. زيادة اضطلاع البرامج والمشروعات لدى الشركاء، التي يساندها البنك، بإجراء معالجة بصورة منتظمة للمعوقات الماثلة أمام إستراتيجية تحسيـــن إدارة الحـــكم ومكـــافحة الفـــساد.

ج. تثميـــن البلدان والشـــركاء العالميين لقدرات مجموعة البنك الدولي في هذا المجال وتقديرها واحترامها.

د. مزيدا على ذلك، فإن مبادرات خطة التنفيذ الهادفة إلى تحسين السياسة القطرية والطابع المؤسسي لإدارة الحـــكم وبالتالي تعزيز تخفيض أعداد الفقراء، يجب أن تشهد انعكاسها بمرور الوقت وبشكل واضح في صورة تحسينات في الأداء المُقاس بشأن إدارة الحـــكم."[2]

تنفذ هذه الإستراتيجية على ثلاث مستويات:

1. المستوى القطري: يقوم البنك الدولي بتعزيز الحوار بصورة ملموسة، مع الحكومة المعنية ومنظمات المجتمع المدني، حول كيفية تأثير الحكم الراشد ومكافحة الفساد على التنمية، حيث تقوم الفرق القطرية بإعداد استراتيجيات المساعدة المحلية، واختيار المشروعات وإعدادها وتنفيذها، وإجراء زيارات رسمية رفيعة المستوى، والقيام بالأنشطة التحليلية والاستشارية، والمشاركة بصفة منتظمة مع الحكومة وقطاع الأعمال وأصحاب المصلحة المباشرة في المجتمع المدني، ومن ثم فإن التنفيذ يتطلب تصدي الفرق القطرية في مجموعة البنك الدولي لمعالجة مجموعتين متميزتين من التحديات القائمة :

أ. تحسين إدماج الأبعاد الإنمائية للحكم ومكافحة الفساد ومراعاتها في استراتيجيات المساعدة القطرية.

ب.تنفيذ استراتيجيات المساعدة القطرية على النحو الذي يكفل قيام الإجراءات التدخلية علـــى صعـــيد

---

[1] البنك الدولي، **خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية، 27 سبتمبر 2007، ص04، تاريخ التصفح: 2009/08/02 siteresources.worldbank.org/.../gac2008057955ARar.pdf

[2] نفس المرجع، ص05.

إدارة الحكم ومكافحة الفساد بمساندة زيادة الفعالية الإنمائية.

والجدول التالي يوضح المجالات الأساسية في إستراتيجية البنك الدولي للحكم الراشد ومكافحة الفساد على المستوى القطري:

إمكانات قيام مجموعة البنك الدولي بتدعيم عمليات تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في استراتيجيات المساعدة القطرية
. **تعميم تدعيم عمليات إصلاح إدارة الحكم في القطاعات** من خلال القيام بصفة منتظمة بمعالجة العقبات المتصلة بإدارة الحكم ومكافحة الفساد على صعيد قطاعات محددة والتي تقف حجر عثرة أمام تحقيق النتائج المتوخاة، إلى جانب تعزيز الشفافية على مستوى القطاعات، والمشاركة، والمساءلة. . **تقوية الأنظمة" الجوهرية "المتشابكة المعنية بإدارة الحكم والمساءلة** بما فيها **نظم الإدارة العامة** (مثل إدارة الشؤون المالية وشؤون الموازنة، والمشتريات والتوريدات، والإدارة العامة) **ومؤسسات الإشراف المستقلة** (مثل منظمة المساءلة الاجتماعية الدولية (SAI) والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات التابعة للجنة الحسابات العامة (PAC)واللجان المعنية بالحسابات العامة ، والسلطة القضائية). . **تقوية الأطر والقدرات الداعمة" لجانب الطلب** "من خلال تعزيز الشفافية/الإفصاح عن المعلومات، وتدعيم قدرات منظمات المجتمع المدني، واستخدام الأدوات والآليات الاجتماعية المعنية بمراجعة الحسابات/المساءلة. . **التعاون في إطار التآزر الوثيق** مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في عمليات الإصلاح (اتحادات قطاعات الأعمال، والغرف التجارية والصناعية، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام). . **رصد التقدم** عن طريق متابعة النتائج المتحققة واستخدام **المؤشرات المعنية بإدارة الحكم**(بما في ذلك الجيل الجديد من المؤشرات القابلة للتطبيق الجاري إعدادها وتطويرها).

الجدول رقم 14: المجالات المحددة لإستراتيجية البنك الدولي في ترشيد الحكم ومكافحة الفساد.

المصدر: البنك الدولي، **خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** مرجع سابق، ص 08.

2. **على مستوى المشروعات:** يتم التركيز في مستوى القطاعات والمشروعات، على تحديد فرص تحسين الفعالية الإنمائية ومدى تكاملها مع الإجراءات المتصلة ببناء المؤسسات والقدرات، وإصلاح الأنظمة والقطاعات، عن طريق تحسين تقديم الخدمات، والتشديد على أهمية الحوافز التشجيعية الملائمة وإعداد الأنظمة الائتمانية القطرية القوية وأنظمة الشفافية وآليات المساءلة، والحد من فرص الفساد عن طريق تبسيط اللوائح التنظيمية المفرطة أو تبسيط عمليات الاعتماد وتنفيذ مبادرات جانب الطلب (بما في ذلك تحسين الوصول إلى المعلومات وتطوير آليات الإشراف من قبل المجتمعات المحلية والأطراف الأخرى). وتوضح الأعمال الأخيرة في قطاعات النقل والتعليم والصحة، وجود إمكانات لتطبيق هذه المناهج. وسوف يلعب بناء القدرات المؤسسية دورا حيويا، وخاصة في أنظمة التوريدات العامة، والإبلاغ المالي، والمراجعة المحاسبية والمساءلة، وتشتمل هذه الإستراتيجية على مايلي:"

أ. مساندة تحسين تنفيذ الميزانية على المستوى القطاعي ؛

ب. تحسين قدرات الوزارات التنفيذية والحوافز التشجيعية لإجراء التحليل الاقتصادي للمشروعات وتخطيط الاستثمارات ؛

ج. تطوير المؤسسات التنظيمية الأكثر قوة والقيام – كلما أمكن عمليا – بتسهيل التنافس في تقديم الخدمات في ظل لوائح تنظيمية خفيفة وغير مفرطة ؛

د. تغيير الحوافز التشجيعية لتحسين مساءلة المؤسسات والمشروعات المملوكة للدولة وغيرها من الجهات القائمة بتقديم الخدمات والخاضعة لسيطرة الحكومة ؛

ه . مساندة تحسين الإفصاح عن المعلومات وآليات الإشراف "المتعلق بجانب الطلب"من قبل المستفيدين أو أوساط المجتمع المدني، بما في ذلك المناهج المدفوعة باعتبارات المجتمعات المحلية ؛

و. تحسين عمليات التوريدات والإدارة المالية للوزارات التنفيذية. وسوف يتم النظر بصفة منتظمة في هذه المناهج، التي لا تعتبر جديدة بالنسبة للبنك، عند إعداد البرامج والمشروعات "[1]

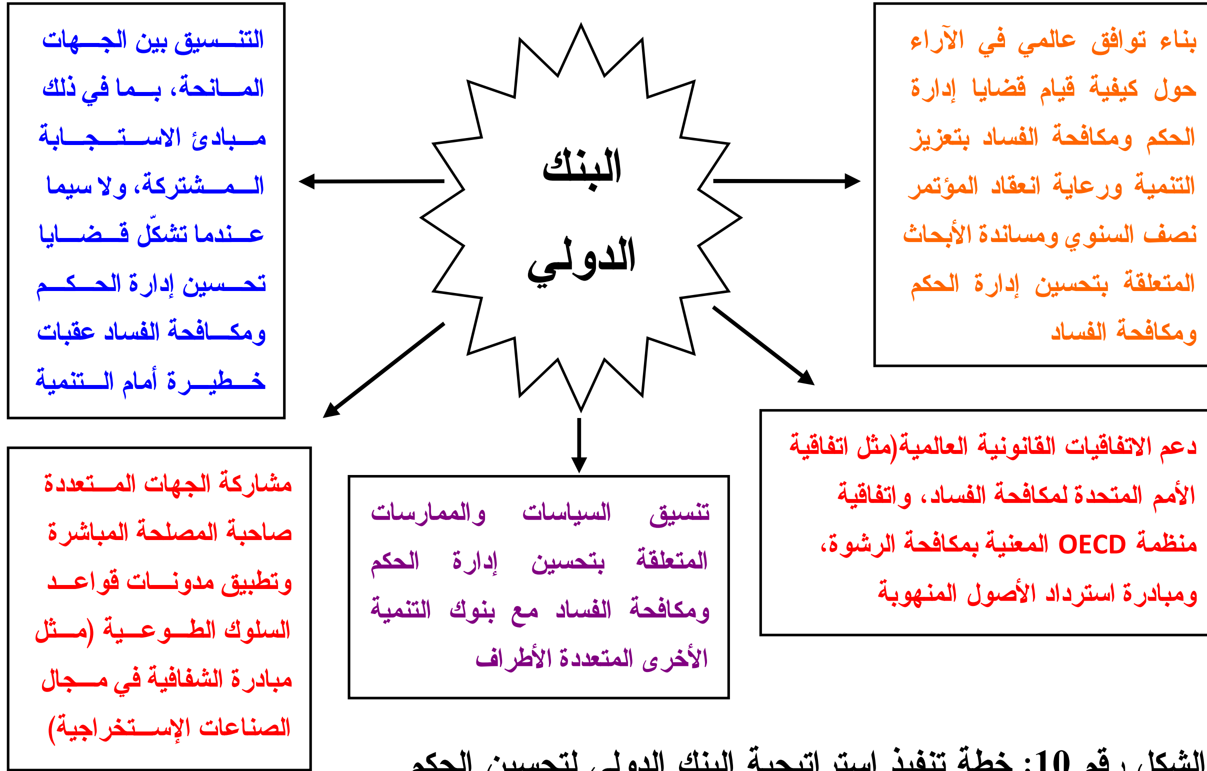
تُعنى خطة تنفيذ تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد بشكل أساسي بمساعدة البلدان على تحسين أنظمتهم الخاصة بإدارة الحكم، وبالتالي الحد من احتمالات إساءة استخدام الأموال العمومية، وتركز هذه الخطة على التقوية والمنع والوقاية، وليس تحسين العمل ذي الطابع البوليسي وفرض الجزاءات والعقوبات كاقتراح قيمة مضافة للأعمال المحلية والأجنبية (تعتبر" النزاهة "نهجا جيدا بالنسبة لأداء الأعمال) وتقوية حوكمة الشركات بالنسبة لجميع شركات الاستثمار؛ وتقييم مدونات المبادئ الأخلاقية للشركات في إطار بيئة الرقابة عليها[2]

3. **على المستوى العالمي:** حيث يلتزم البنك الدولي بعدم العمل بمعزل عن المؤسسات المانحة الأخرى ويتمثل الهدف في تعزيز الشراكات من أجل وضع سياسات متجانسة ومنسقة، ومساندة تجميع الموارد، ومعالجة القضايا عبر الوطنية المتصلة بتحسين الحكم ومكافحة الفساد، والشكل الموالي يوضح المجالات الخمسة المعنية بزيادة مشاركة البنك.

وحتى يتمكن البنك الدولي من تجسيد إستراتيجيته ميدانيا، فانه يحتاج إلى جهاز متكامل من الموظفين يتمتع بالمهارة والخبرة والدراية بشؤون الحكم الجيد، بالإضافة إلى توفير الموارد والاحتياجات المالية المطلوبة. (ولمزيد من التفاصيل حول الإجراءات المعنية بتحسين الحكم ومكافحة الفساد انظر الملحق رقم: 02)، وتتمثل ابرز المجالات التي يعنى البنك الدولي بتحسين أدائها في إطار خطته لترشيد الحكم المحلي ومكافحة الفساد، في ثلاث مجالات أساسية: حوكمة الإدارة العامة من اجل إنتاج الفعالية، مكافحة الفساد كأحد الأسباب الرئيسية لتراجع الأداء الحكومي، وتفعيل الحكم المحلي، وتعزيز آليات الرصد والمساءلة والجزاء المحقق للفعالية في الأداء.

[1] Campos and Pradhan, **The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level.** World Bank Publication, Washington, D.C, 2006, pp 05-12.

[2] البنك الدولي، **خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** مرجع سبق ذكره، ص10.



الشكل رقم 10: خطة تنفيذ إستراتيجية البنك الدولي لتحسين الحكم ومكافحة الفساد على المستوى العالمي.

المصدر: البنك الدولي، **خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** مرجع سابق، ص 12.

المطلب الثاني: مقاربة البنك الدولي لعملية إدارة الحكم المحلي:

يمثل دور البنك الدولي في التبشير بالحكم الجيد ومكافحة الفساد، جزءا من سيرورة عملية – تاريخية لتطور نمط وظيفته ودوره المتزايد في تقرير سياسات الدول المستدينة، ففي أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي، وبعد عقد من استراتيجيات التحرير الاقتصادي، والتي أريد منها إنعاش اقتصاديات البلدان المطبقة لبرامج التعديل الهيكلي، إلا أن النتائج في مجملها كانت مخيبة للآمال، فكانت الحلول المقترحة من طرف البنك الدولي ممثلة في ضرورة تضمين الإصلاحات المؤسساتية في برامج الإنعاش الاقتصادي من خلال وصفة الحكم الراشد كخيار لا بديل عنه، ورغم ميل اغلب المؤسسات الدولية والجهات المانحة إلى محاولة التأسيس لمشروطية سياسية بالترويج للدمقرطة المؤسسة على التعددية الحزبية والحريات المدنية المعبرة عن الحكومة الجيدة، فان الملاحظ أن مقاربة البنك الدولي للحكم تتفادى فخ الدعوة لشكل معين من الحكومة كشرط للحكم الجيد، والذي يعرفه بأنه مجموع الأعراف والمؤسسات التي تمارس السلطة بواسطتها، في بلد معين من اجل المصلحة العامة، وتنطوي هذه المقاربة على ثلاث اعتبارات:

(1)آلية اختيار المسؤولين في السلطة ومراقبة أدائهم وتبديلهم ؛ **(2)** قدرة الحكومة على إدارة مواردها بفاعلية وعلى تطبيق سياسات سليمة ؛ **(3)** احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي ترعى التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية بين الجميع[1]، وانطلاقا من هذه المقاربة، يلتزم البنك الدولي بمساعدة الدول النامية، على مواجهة التحديات المرتبطة بتدني مستويات المعيشة، واتساع نطاق الفقر وزيادة حدة الفساد الإداري والمالي، ومواجهة تحديات العولمة، من اجل الأخذ بتوجهات مختلفة حول كيفية إدارة حكوماتها، وتعزيز التوجهات نحو اللامركزية (الإدارة المحلية) والشفافية والمساءلة، ومشاركة المواطن والإصلاح الإداري المبني على الإدارة الحديثة المنتجة للفعالية المحققة للرضا العام وإعادة هيكلة واختراع الحكومة كآلية مناسبة لإنتاج الكفاءة.

إن الحكم المحلي الراشد – من وجهة نظر البنك الدولي – يقوم على العلاقة التفاعلية بين الدولة والسوق والمجتمع والتي تتطلب إدارة محلية كفؤة، وحكومة مؤهلة تقنيا لتنظيم العلاقة بين هذه الأقطاب الثلاثة المنتجة لفعالية الخدمات المؤسساتية، تحسين معايير الإنتاج، تطوير سوق العمل، والمحققة للرضا المتزايد للسكان والاستفادة من النمو، وشرعية الوظائف الحكومية، وتمثل برامج إصلاح الدولة جوهر الحكم الراشد، والتي تعتمد على ثلاثية: الإصلاح المؤسساتي، الخصخصة واللامركزية (الإدارة المحلية)، وفي هذا الإطار وضع البنك الدولي نموذجا للحكم الراشد وبرامج إدارة القطاع العام (Governance and Public Sector Management Program) يهدف إلى تسهيل عملية المشاركة، المساعدة على توسيع قدرات الحكومة لتحسين مستوى تزويد المواطنين بالخدمات بالاشتراك مع مؤسسات وطنية ودولية ومنظمات غير حكومية، ومنظمات المجتمع المدني.

وقد ارتبط هذا البرنامج بعدد من البرامج العاملة التي شملت:

أ. استطلاعات الرأي العام ومشاركة المجتمع المدني: في مثل هذه الاستطلاعات يتم تعميم أدوات البحث من اجل تحصيل بيانات كمية ونوعية من خلال الاستقصاءات والمقابلات المنظمة، وجماعات التركيز (Focus Group) ومقابلات المسؤولين من خلال الخبراء المحليين المدربين على استخدام طرق منهجية موضوعية وعلمية، تقوم على تحليل البيانات المحددة لمدى تغطية الخدمات وكلفتها وأثرها، بتصنيفها وفقا لأولويات المواطنين المستفيدين من تلك الخدمات والبـــرامج.

ب. المساءلة والشفافية: حيث يعمل البنك الدولي، على تطوير وجمع ونشر العديد من الممارسات المتعلقة بتوسيع نطاق بيئة الشفافية والمساءلة، وتطوير الاستراتيجيات الواعدة لمكافحة الفساد، وترسيخ أخلاقيات الوظيفة العامة والقيادة والحوافز والعقوبات والمناخ التنظيمي، وتحسين دور المجتمع المدني في الترويج للحكومات التي تستجيب للمساءلة العامة.

[1] انظر: البنك الدولي، **إدارة الحكم ومكافحة الفساد**. منشورات البنك الدولي، ص 02، تاريخ التصفح: 2009/09/13:
http://go.worldbank.org/QLWQ0K2LG0
. Haut Conseil de la Coopération International, Op.Cit. p121.

ج. إصلاح الخدمة المدنية: ينطوي هذا الإجراء على تحسين مستوى الاستجابة، والكفاية، والفعالية والنزاهة في الخدمة المدنية، وتقوم إستراتيجيته في هذا المجال على إعادة النظر في حجم الجهاز وإعادة هيكلة نظامه، مع إعادة النظر في دور الحكومة وتبني أنظمة رواتب ومكافآت أكثر واقعية وتحسين مستويات تدريب الموارد البشرية وإتباع نهج الإدارة بالنتائج، وبالرغم مما تواجه عمليات الإصلاح من مصاعب ومقاومة من طرف المعارضة الرافضة لبرامج الإصلاح المهددة لمصالحها فإن البنك الدولي ماض في إصلاحاته التي تهدف إلى تحقيق الفعالية القصوى في الأداء الحكومي المنعكس على تحسين نوعية الحياة لعموم المواطنين، ويعتمد برنامجه على عقد ورش العمل والمحاضرات المتضمنة النظر إلى إصلاح الخدمة المدنية كعملية تغيير وتعليم تستدعي التكامل والتنسيق والمتابعة، وكذلك التحكم والسيطرة على تقدم عملية الإصلاح، مع تعزيز إمكانيات الوصول إلى المعلومات الإدارية ذات العلاقة بعملية اتخاذ القرارات وتحسين الفهم للخدمة وأدائها بشكل مناسب.

د. النشر الإعلامي للمعلومات: المتعلقة بالممارسات الإدارية المتميزة بهدف الترويج للنزاهة، والكفاية والفعالية في القطاع العام وتعميمها على مختلف الدول، حيث يعمل البنك الدولي على التكليف بإجراء ودعم الأبحاث الهامة، والتأكيد على الأمثلة والتجارب المتميزة، وعلى البرامج والسياسات الناجحة، ويتم نشر المعلومات من خلال عقد المؤتمرات ونتائجها، ونشر الكتب وأوراق العمل، وإنتاج أشرطة فيديو تبرز الممارسات الجيدة وكيفية التعلم والاستفادة منها، بما يحسن من مستوى المساءلة لدى المؤسسات الحكومية وغير الحكومية عبر تعزيز الانفتاح على الجمهور وبالتالي دعم مشاركة المواطنين في عملية صنع القرارات وتعزيز مستوى مساءلة الحكومات أمام المواطنين.

ه. إدارة النفقات العامة وصنع قرار الاستثمار: من حيث ترشيد إدارة النفقات العامة من حيث الربط بين حجمها والنتائج المرجوة والمتوقعة من إنفاقها، وحسن استغلال الموارد المالية لتحقيق النمو وإدامة التنمية وتحفيز الاستثمارات المحققة لأغراض التنمية المستدامة.

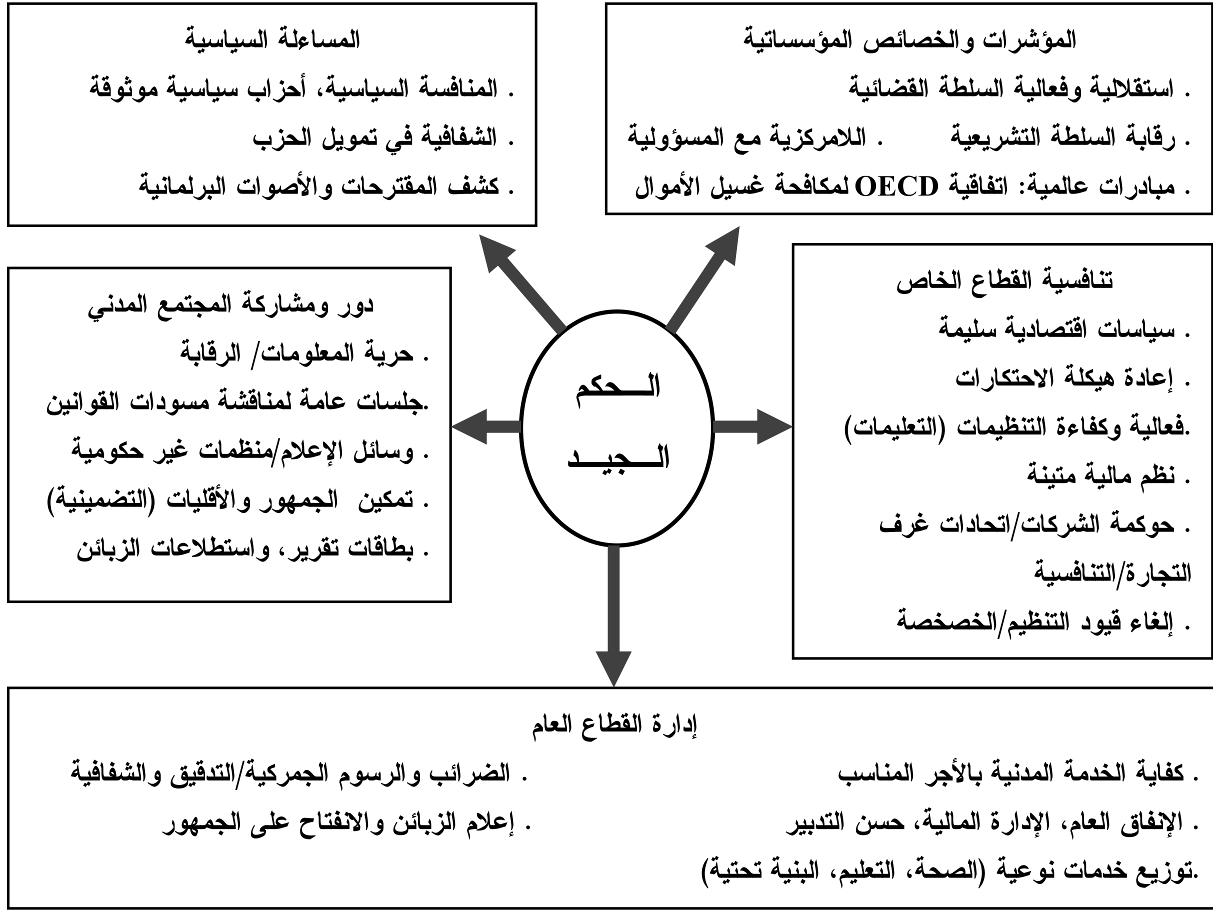
و. إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع: يستهدف هذا البرنامج تقوية وإعادة بناء المؤسسات الحكومية التي تم تدميرها أو تخريبها من جراء الحروب والاحتلال، كما حدث في البوسنة وهايتي، وانجولا .... ويركز البرنامج على تقوية الآليات المركزية لرسم السياسات وتنسيقها وتنفيذها.[1]

[1] لمزيد من التفاصيل راجع: -زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سبق ذكره، ص ص 101-112.

-World Bank, **"Helping Countries Build and Implement Effective Anti-Corruption Strategies", New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform. W.B Publication** Washington, DC. Governance Team Web-site : www.worldbank.org/wbi/governance

-World Bank, **"Governance & Anticorruption Diagnostic Surveys"_", New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform. W.B Publication** Washington, DC. Governance Team Web-site : www.worldbank.org/wbi/governance

. Daniel Kaufmann, **Debunking Myths on Worldwide Governance and Corruption :The Challenge of Empirics -- and Implications.** World Bank Institute & Bennett Lecture Hall, University of Toronto, February 10th, 2005, pp 04-64.



الشكل رقم 11: الإصلاحات الموجهة نحو تحسين الحكم ومكافحة الفساد

المصدر: من تصميم الباحث بتصرف نقلا عن:

Daniel Kaufmann, **Debunking Myths on Worldwide Governance and Corruption :The Challenge of Empirics -- and Implications.** World Bank Institute & Bennett Lecture Hall, University of Toronto, February 10th, 2005, p57.

أما على صعيد الإدارة المحلية، فان رؤية البنك الدولي تستند إلى مايلي:

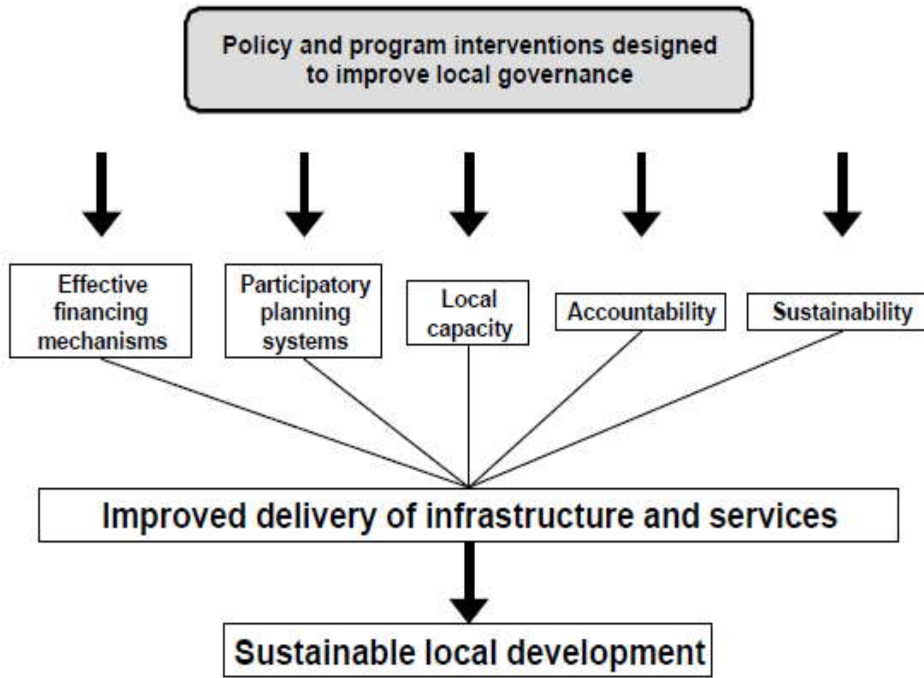
. زيادة دعم المبادرات التي تسمح للمؤسسات المحلية بلعب دور اكبر في التخطيط والتصميم والتطبيق وعملية إدارة مشاريع الاستثمار المحلية، ودعم الصناديق الاجتماعية (social funds).

. دعم جهود الحكومات نحو إقرار المسؤولية اللامركزية (**Decentralization of responsibility**) وتنمية قدرة الحكومات المحلية والمؤسسات المحلية الأخرى من اجل تطوير التنمية المحلية، وتحسين المشاركة المحلية للمواطنين وأداء الخدمة المحلية (خاصة ما تعلق بتطوير خدمات البنية التحتية في قطاعات السكن والتعليم والعمل والضمان الاجتماعي، والصحة والبيئة ومكافحة الفقر) فمنذ العام 1987م وحتى سنة 2000م صادق البنك الدولي على حوالي 100 مشروع من نوع الصندوق الاجتماعي في أكثر من 60 بلدا بقيمة إجمالية تقدر بحوالي 3,4 بليون دولار(استثمارات ومساعدات مالية وتقنية مخصصة لخدمات البنية التحتية الأساسية الموجهة نحو تحسين نوعية الحياة).

. دعم اللامركزية والإدارة المحلية باعتبارها أداة مهمة لخلق حكم محلي جيد والترويج للتنمية المحلية (Decentralization has come to be widely regarded as an important instrument for supporting the factors needed to create good local governance and promote local development)

التي تتم من خلال تزويد الخدمة المحلية بسلطات ومسؤوليات هامة، والتي يجب أن تنقل إلى الإدارات المحلية التمثيلية بالتوافق مع قدراتها (Political Decentralization) /. وتوفير الموارد المالية الكافية من خلال مجموع الضرائب المحلية، والمنح المالية من المستويات العليا الحكومية، لتمكين الحكومات المحلية (البلديات والولايات) من القيام بوظائفها ومسؤولياتها (Fiscal Decentralization) /. كما أن القنوات الجيدة للمساءلة تتطلب تشجيع المساءلة القوية بين البيروقراطيين و الممثلين المنتخبين من جهة وبين الممثلين المنتخبين وناخبيهم (Institutional Decentralization).[1]

والشكل التالي يوضح مقاربة البنك الدولي للحكم المحلي الجيد:



الشكل رقم 12: مقاربة البنك الدولي لعناصر وعمليات الحكم المحلي

Source: *Andrew Parker&Rodrigo Serrano,* ***Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization.*** *The World Bank Publication , Washington, DC, 2000, p05.*

---

(1) Andrew Parker&Rodrigo Serrano, **Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization.** The World Bank Publication , Washington, DC, 2000, pp 01-08.

ولمعلومات أكثر راجع نفس المرجع في الصفحات: 08-43.

يمثل هذا الشكل إطارا لتحليل أسس الحكم و/أو الرشادة المحلية المعبرة عن وجهة نظر البنك الدولي لمسألة إدارة الحكم المحلي، حيث يشدد البنك الدولي على أن جميع برامج وخطط السياسة العامة للدولة يجب أن تصمم لتحسين الحكم المحلي، عبر التسيير الضامـــن والنزيه للموارد المتاحـــة (Policy and program interventions designed to improve local governance) والتي تقوم على الأسس التالية:

– آليات التمويل الفعالة / Effective financing mechanisms : من خلال توفير الموارد المالية المحلية الموجهة نحو تمكين الإدارة المحلية من الاضطلاع بمسؤولياتها خاصة ما تعلق بتجسيد التنمية المحلية، وتحسين خدمات البنية التحتية لمختلف القطاعات كالسكن والتعليم والصحة ومكافحة الفقر...

– أنظمة التخطيط المشاركاتي / Participatory planning systems : يقر البنك الدولي بأن أنظمة التخطيط المحلي – في اغلب الحالات – لا تتم في إطار مشاركاتي وهذا ما يؤدي إلى سيطرة الفئات الغنية والقوية في المجتمع على عملية اتخاذ القرار، وبالتالي عزل وتهميش الأقليات والفقراء، ومن هذا المنطلق يؤكد البنك الدولي على أن التضمينية تفرض مساواة بالحقوق، بما فيها الفرص المتساوية بالمشاركة في صنع السياسات العامة المحلية.

– المسؤولية المحلية / Local capacity : عبر دعم اللامركزية والإدارة المحلية، من خلال تزويدها بسلطات ومسؤوليات هامة، خصوصا تلك الواقعة في مناطق ريفية بعيدة، بما يؤهلها لتصبح قادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج والسياسات العامة المحلية بفعالية وكفاءة.

– المساءلة / Accountability : يسجل البنك الدولي ضعف آليات المساءلة بين الممثلين المنتخبين وناخبيهم، وموظفي الإدارة المحلية، ومن أجل تفعيل آليات المساءلة، يقترح البنك الدولي أداتين للمساءلة:

. مساءلة داخلية عبر إجراءات الرقابة والتدقيق من قبل الوزراء أو المسؤولين المحليين والبيروقراطيين.

. مساءلة خارجية بواسطة الشعب أو المجتمع المدني عبر الانتخابات، أو النقاش العام، أو التبليغ عن التجاوزات.....

– الاستدامة / Sustainability : من خلال ضمان استمرارية تدفقات الاستثمارات المحلية الموجهة نحو تحسين النمو الاقتصادي وتوفير مناصب الشغل وتنمية الموارد عبر تطوير بيئة الأعمال، من خلال فعالية القرارات الاقتصادية والضريبية والتنظيمية.

النتيجة المنطقية لتجسيد هذه الأسس عمليا، هو تحسين الأداء الحكومي المحلي، وتطوير خدمات البنية التحتية (Improved delivery of infrastructure and services) التي تؤسس في النهاية لهدف التنمية المحلية المستدامة (Sustainable local development) .

المطلب الثالث: برامج وإجراءات ترشيد الحكم المحلي:

يؤكد البنك الدولي على أهمية تحسين وتطوير الحكم المحلي لعدة اعتبارات لعل أهمها:

. إدراك الحكومات المحلية لانشغالات السكان المحليين وحاجاتهم.

. اتخاذ القرارات المحلية بشكل مقصود وهادف يلبي مطالب السكان، ويشجع قيم المساءلة ويحقق الكفاءة المالية، خصوصا إذا كان تمويل الخدمات وإنفاذها يتم بشكل لا مركزي.

. الحكم المحلي يسمح بحرية اكبر في عملية صنع واتخاذ القرار، ويتجاوز الأشكال البيروقراطية (هرمية القرار) وهو ما يعني السرعة في التنفيذ والاستجابة.

إن تجسيد الحكم المحلي الراشد يقوم على أساس تفعيل المشاركة الشعبية (أي مشاركة المواطن) في عملية صنع السياسة العامة [المعلومات ⟵ إبداء الرأي والمشورة ⟵ اتخاذ القرارات ⟵ تقديم المقترحات] حيث تتضمن العملية: المعلومات (علاقة أحادية الاتجاه حيث تزود الحكومة المعلومات للمواطنين) وإبداء الرأي والمشورة (العلاقة التي في إطارها يقدم المواطنون تعليقاتهم وآرائهم للحكومة)، والمشاركة النشيطة (العلاقة المعتمدة على المشاركة الفعالة للمواطنين في تحديد عملية ومحتوى صنع السياسة العامة) هذا الشكل يسمح بتوسيع خيارات المواطنين ووجهات نظرهم في تخطيط السياسات المحلية، ودمج آرائهم عند اتخاذ القرارات الرسمية.[1]

تتطلب المشاركة الفعالة للمواطن في رسم السياسة العامة: توفير المتطلبات القانونية والمؤسساتية المحددة لطبيعة دور المجتمع المدني والحكومة وتوزيع المسؤوليات والمحققة للشرعية المنتجة لمؤسسات حكومية أكثر تمثيلية كالمجالس البلدية والمحققة لديناميكية سياسية تجعل القرارات الحكومية المتخذة شفافة ومدروسة ومستجيبة لتطلعات فئات واسعة من المجتمع، وهذا لا يتم إلا بترسيخ ثقافة المشاركة الديمقراطية وتطوير الرأسمال الاجتماعي (التعليم، التدريب، بناء القدرات) والتي تسمح بتجسيد حكم محلي مشاركاتي وتقديم خدمات مدنية واجتماعية تتميز بالفعالية والكفاءة وسرعة الاستجابة .

تتضمن المشاركة قيمة **التضمينية (التمكين)** من خلال ضمان تكافؤ الفرص لمشاركة قطاعات واسعة من المواطنين في صياغة وإقرار السياسات المحلية، والتزام الحكومة بتزويد المواطنين بخدمات حكومية مماثلة، كما تتضمن قيمة **المساءلة** التي تكون داخلية (عمليات المراقبة والرصد ضمن الحكومة) أو خارجية (من قبل المواطنين)، كما يؤثر الحكم المحلي الجيد على بيئة العمل ونشاط القطاع الخاص من خلال قرارات السياسة الاقتصادية والضريبية والتنظيمية المحققة لأداء مؤسساتي أفضل بتوفير المناخ المناسب للاستثمارات المؤدية لنمو أسرع. (لمعلومات أكثر راجع الملحق رقم: 2/ب).

---

[1]Anwar Shah, **Public Sector, Governance and Accountability Series:** ***Performance Accountability and Combating Corruption.*** The World Bank Publication , Washington, DC 20433, 2007, pp 188-196.

تتمثل المبررات والدوافع المرجعية نحو تبني إستراتيجية لترشيد الحكم المحلي في الآتي:

1/طبيعة التحولات الديمغرافية والنمو الحضري للمدن: خاصة في الدول النامية، فقد وصل سكان المدن في العالم إلى 3,3 مليار نسمة، ومن المتوقع أن يصل إلى حدود خمسة مليارات نسمة بحلول العام 2030م/أكثر من90 في المائة من النمو الحضري تتركز في البلدان النامية.

2/سوف يتطلب ظهور المدن الثانوية بوصفها القوة الدافعة لنمو سكان الحضر ودورها في التنمية تحولا ونهجا أكثر تنوعا لمساعدة التنمية الحضرية: حيث جاء في تقرير للبنك الدولي **(التنمية في العالم 2009 – إعادة تشكيل الجغرافيا الاقتصادية)** بأن التحدي الرئيسي الذي يواجه صناع التنمية الحضرية هو فهم إدارة هذه المنظومة من المدن (حافظة الأماكن على اختلاف أحجامها وأنشطتها داخل البلد الواحد) من اجل تعظيم منافع اقتصاديات التكتلات الحضرية وضمان سلاسة التحول الحضري، وفي الواقع فان نصف النمو الحضري يحدث في مدن متوسطة وصغيرة تظم حوالي 500 ألف نسمة أو اقل.

3/مزايا اقتصاديات التكتلات الحضرية تجتذب الاهتمام على المستوى الوطني: بالنظر إلى أن أكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي يأتي من المدن، فإن المستقبل الاقتصادي لمعظم البلدان النامية ستحدده إنتاجية هذه الأعداد المتزايدة من سكان الحضر، وكما أشار تقرير التنمية في العالم 2009 ، فإن التوسع الحضري ضروري للنمو، لكنه غير كاف وحده لضمان تحقيقه، وقد اتضحت علاقة الاعتماد المتبادل هذه بين أداء الاقتصاد الكلي والرفاهية الحضرية في أعقاب أزمات الاقتصاد الكلي في الأرجنتين والبرازيل وشرق آسيا وروسيا حيث هبطت أعداد الفقراء أكثر من نظرائهم في الطبقات المتوسطة وصاحبت النمو أيضا تغيرات في مكونات الإنتاج والاستهلاك في بلدان كثيرة، وأدَى ذلك إلى أنماط جديدة للتجارة بين البلدان والقارات.

4/ وبالرغم من الإقرار المتزايد بمزايا التحضر في تخفيض أعداد الفقراء في بلدان عديدة (وهذا ما تؤكده دراسة لصندوق الأمم المتحدة للسكان حول اثر التحضر في تخفيض أعداد الفقراء في 25 بلدا شملتها الدراسة كبوليفيا والصين) **فان مستويات الفقر تزداد في المناطق الحضرية بمرور الوقت:** حيث يعيش أكثر من مليار نسمة اليوم في أحياء حضرية فقيرة (سكان الضواحي والمستوطنات العشوائية حول المدن) خاصة بفعل الهجرة الداخلية (النزوح الريفي نحو المدن) المتوافق مع غياب أو نقص خدمات البنية التحتية مثل مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء وإدارة المخلفات الصلبة بالإضافة إلى مشكلات حيازة الأراضي وعدم كفاية المساكن وضعف الخدمات الاجتماعية ومحدوديتها وانتشار الجريمة والعنف، والآن على نحو متزايد الكوارث الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان.

5/اختلال وظائف أسواق الأراضي قيد رئيسي على التنمية الحضرية: حيث تشكل إمكانية الحصول على أراضي للتنمية الاقتصادية والتجارية والسكنية تحديات مهمة للحكومات في معظم الدول

النامية ولجهود تحقيق النمو الاقتصادي ومكافحة الفقر، بفعل ضخامة الأوضاع العشوائية، في سوق الأراضي والإسكان، وزيادة التنمية العمرانية المخالفة للقانون.

6/يجري تطبيق اللامركزية بدرجات متفاوتة في كل المناطق التي ينشط فيها البنك، لكن لم يتم بعد وضع نهج متسق داخل البنك للاستجابة للطلب على المساعدة في هذا الشأن.[1]

تتمثل الأسس الرئيسية لإستراتيجية البنك الدولي لتحسين الحكم المحلي وتحقيق التنمية الحضرية في تقريره الصادر في سنة 2000م في:

. جـودة الأحـوال المـعيشية/. حسـن الإدارة المـحلية ونـظـام الإدارة العامة/. القـدرة على المنافسة/. إمكانية التمويل: تتضمن هذه الركائز الأربعة لإستراتيجية البنك الدولي قابلية الإدارة العامة والمحلية لصياغة وتطبيق السياسات الصحيحة واحترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات بين المواطنين والحكومة، ومكافحة أشكال الفساد الإداري والمالي وأنشطة السوق السوداء التي تحد من المنافسة (في نفس الإطار يشدد البنك الدولي على أهمية تحسين بيئة الاستثمار المنتج للعمل، بشكل كفؤ وفعال، من اجل التنمية وتحسين نوعية الحياة، وتوفير مناصب الشغل)، وضمان استقلالية الخدمة المدنية عن الضغوط السياسية، وضمان حرية المشاركة السياسية واحترام الحريات المدنية وتحقيق معايير الشفافية والاستجابة لمطالب المواطنين[2].

إلا أن طبيعة التحديات الراهنة المتمثلة في سرعة التوسع الحضري، وبسط اللامركزية والأمن الغذائي، وتقلب الأسعار، وإمدادات الطاقة، والأزمة المالية العالمية وتغير المناخ، وتزايد الاعتراف بالدور المركزي للمدن والإدارة المحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، تتطلب توسيع وتطوير مضامين واليات الإستراتيجية، وتنسيق التعاون مع شركاء التنمية العالميين.

تتضمن عملية أداء الخدمة الحكومية تفاعلات معقدة بين ثلاثة أطراف:

. صناع السياسة: الذين يقومون بصياغة السياسات العامة (الإدارة الحكومية)/. **جهاز الخدمة المدنية:** البيروقراطية الإدارية العامة (الموظفين الإداريين/الإدارة المحلية)/. **الزبائن:** المستفيدين من الخدمة والمواطنين، يقوم الحكم المحلي من وجهـة نظـر البنك الدولي على العلاقات والتفاعلات بين

---

(1) البنك الدولي، **إستراتيجية البنك الدولي للتنمية الحضرية والحكم المحلي (مذكرة التصورات والقضايا).** البنك الدولي: إدارة المالية والاقتصاد والتنمية الحضرية – شبكة التنمية المستدامة، واشنطن، افريل 2009، ص ص 03-06. نقلا عن:

. تقرير التنمية في العالم 2009 – إعادة تشكيل الجغرافيا الاقتصادية، البنك الدولي، 2009.

. The State of the World Population 2007: **Unleashing the Potential of Urban Growth.** (New York: UNFPA, 2007).

. UN Habitat, **Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security**. (London and Sterling, Virginia: Earthscan, 2007).

(2) The World Bank, **MENA Development Report: Enhancing Inclusiveness and Accountability.** World Bank Publication, Washington, D.C, 2003, p 59 and 92-102.

المجموعات الثلاثة: بين المواطنين وصناع السياسة، بين صناع السياسة العامة والأجهزة التنفيذية المحلية، بين الإدارة المحلية والمواطنين كزبائن من خلال الإجراءات التالية:

أ. **تعزيز التضمينية:** عبر اعتماد قوانين وتنظيمات تضمن وتوسع نطاق الحقوق والحريات الأساسية للجميع بدون استثناء، يتضمن حق المشاركة المتساوية في إدارة الحكم المحلي والمساواة المزدوجة: أمام القانون وفي المعاملة من قبل الهيئات الحكومية، بتجسيد الخطوات التالية: توسيع نطاق المشاورات العامة، وإعطاء حرية اكبر للإعلام، وتقليص القيود على منظمات المجتمع المدني، وإلغاء القوانين والتنظيمات التمييزية، والإنصاف في تامين الخدمات الصحية والتعليمية، والاهم من وجهة نظر البنك الدولي تجسيد هذه الإجراءات ميدانيا، حتى لا تبقى القوانين مجرد إعلان لنيات حسنة.

ب. **تحسين المساءلة الخارجية عبر إجراءات على المستوى الوطني:** من خلال الإجراءات التالية:

. نشر المعلومات علنا (مبدأ الشفافية) حول النشاطات الحكومية ؛

. تعزيز التنافسية عبر انتخابات حرة، نزيهة، تعددية ومنتظمة للممثلين العامين، إضافة إلى تفعيل المشاورات العامة والجلسات العلنية لتقييم الأداء الحكومي، وصولا إلى استطلاعات الرأي والتقييم الالكتروني من قبل المواطنين [شكل الحكومة الالكترونية/ تجسيد الديمقراطية الالكترونية] ؛

. تفعيل مشاركة المجتمع المدني ومن ضمنها لجان المراقبة الشعبية والصحافة الاستقصائية (التحقيقات الصحفية) التي تلعب دورا أساسيا في كشف الممارسات الفاسدة وتشجيع وسائل الإعلام الحرة.

ج. **تحسين المساءلة الخارجية على المستوى المحلي:** بالاعتماد على الإجراءات التالية:

. فتح المجال أمام مشاركة أوسع للمواطنين، من خلال القنوات التي تربط بين المواطنين ومؤدي الخدمات العامة، عبر تطوير الآليات التشاركية، ونشر معلومات عن مسؤولية وقوانين وأداء الهيئات الحكومية، من خلال استطلاعات، آليات التقييم والقبول بنتائج العمليات الانتخابية أو التشاورية ؛

. زيادة التنافس بين الموظفين المدنيين، من خلال إعطاء الزبائن حرية خيار اكبر، عبر وسائل عديدة مثل مستندات الصرف والتنظيم الجيد لوكالات بديلة ؛

. اعتماد سياسات تقوي وتمكن السلطات المحلية، التي تتميز بقربها من المواطنين والقدرة على إشراكهم مباشرة في القرارات العامة والمساءلة ؛

. تسهيل المشاركة المتميزة لمنظمات المجتمع المدني (الجمعيات الأهلية)، خاصة في إدارة الخدمات العامة التي تستهدف مجموعات أو فئات معينة ؛

. ترشيد إدارة الموارد والمشاريع المالية المحلية، حيث يقوم البنك بدعم الوسطاء الماليين(ترشيد الإنفاق المحلي عبر اقتراح تعليمات واضحة وبرمجة دورات تعليمية وتدريبية لمسؤولي البلديات حول إدارة الاستثمارات المحلية [وفي هذا الإطار قام البنك الدولي بتمويل مشاريع في البرازيل والفلبين كانت فعالة إلى حد كبير في تدريب الحكومات المحلية على السلوك المالي المسؤول].

د. تحسين المساءلة الداخلية عبر التوازن والفصل بين السلطات: من أجل تعزيز التنافسية في الحكم الوطني العام الذي سينعكس بدوره على الحكم المحلي، من خلال ضمان مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها، من خلال: تقوية السلطة البرلمانية (التشريعية) وقدرتها ؛ تامين استقلالية وكفاءة السلطة القضائية ؛ تقوية أجهزة الرقابة المستقلة داخل الحكومة، كأجهزة التدقيق العليا وديوان المظالم.

هــ. تحسين المساءلة الداخلية عبر الإصلاحات الإدارية: تتم بتقوية الإجراءات الخاصة بالمساءلة في الهيئات المعنية بتوفير الخدمات العامة، وتجسيد آليات إصلاح وتحسين أداء القطاع العام التالية:

. التركيز على الأداء في إدارة النفقات العامة، الذي يتطلب بدوره آليات لتحسين تدفق المعلومات ونوعية النقاش والحوار داخل الإدارة (الشفافية والتنافسية) ؛

.إصلاح الوظيفة العامة وجعلها أكثر مساءلة، عبر تقييم النتائج أكثر من العمل البيروقراطي (الإدارة بالنتائج) عبر ضمان التطبيق السليم للسياسات، وخدمة المواطنين بإنصاف وكفاءة، والسيطرة على الفساد بتقليص فرص الغش وزيادة فعالية العقوبات والإجراءات الردعية وغرس قيم النزاهة والأمانة ؛

. جعل وظائف الحكومة لامركزية بتدعيم وتحسين حكم الإدارة المحلية باعتبارها اقرب للمواطنين صاحبي المصلحة في الأداء ؛

. تامين استقلالية الهيئات التنظيمية لتجنب الاستقطاب من قبل مصالح القطاع الخاص أو من قبل مسؤولين حكوميين لهم طموحات سياسية ؛

. غرس أخلاقيات الخدمة العامة والحفاظ على الموارد العامة لتحسين مستوى التزام الوظيفة العامة بالأداء وخفض تكاليف عقوبات ومراقبة المساءلة الرسمية، عبر تبني إجراءات تعاونية لبناء الثقة والاحترام المتبادل بين المواطنين وموظفي الهيئات العامة (انظر الشكل رقم 07 ، في الصفحة 102) ترشيد الحكم المحلي يقوم على تحـــسين المسؤولية بالأداء، مع الالـــتزام العــلني والصريح بتحسين تضمينية الدولة، وبتعـــزيز الشفافية والتنافسية في إدارة الشؤون العامة، هذا الالتزام يكون مشتركا بين الدولة (بكل مؤسساتها وقطاعاتها الحكومية والمحلية) والمواطنين (كأفراد ومؤسسات أهلية).[1]

وفي تقريره المعنون **"إستراتيجية البنك الدولي للتنمية الحضرية والحكم المحلي"** الصادر في 19 افريل 2009م، اقر البنك الدولي بتعزيز ست ركائز إستراتيجية بالاستناد إلى ثلاثة أجزاء: إدارة المدينة + المالية + الحكم الراشد، والمتضمنة مايلي:

أ. المدن والنمو الاقتصادي (مساندة ودعم اقتصاديات المدينة) /**ب. إدارة المدن ونظام الإدارة العامة /ج. الفقر في الحضر وتطوير الأحياء العشوائية الفقيرة** (جعل الأولوية لسياسات مكافحة الفقر

[1] لتفاصيل أكثر راجع:

. The World Bank, **MENA Development Report : Enhancing Inclusiveness and Accountability.** Op.Cit. pp 35-149.

. The World Bank, **Cities in Transition.** The World Bank Urban and Local Government Strategy, Washington, D.C,2003, pp 43-60.

وتحسين نوعية الحياة في المدينة بتخفيض الفقر الحضري وترقية الأحياء الفقيرة) /د. **التخطيط العمراني والأراضي والإسكان** /ه. **علاقات المالية العامة فيما بين الأجهزة الحكومية وتمويل البلديات** /و. **البيئة الحضرية وتغير المناخ** (الترويج لبيئة حضرية آمنة ومستديمة بما في ذلك مناقشة التغيرات المناخية وإدارة الكوارث الطبيعية والحد من المخاطر). [(1)]

ومن أجل وضع الإستراتيجية موضع التنفيذ، فان البنك الدولي يربط جهود إعدادها بالحوار المسبق وتبادل المعلومات وعقد الندوات، وتبادل الآراء وإعداد البحوث والدراسات حول طبيعة واحتياجات التنمية الحضرية والحكم المحلي، واستعراض اتجاهات الحكم والتنمية المحلية في مختلف القطاعات كالنمو العمراني والجوانب الديمغرافي، والنقل الحضري والصحة وغيرها من خدمات البنية التحتية، بالإضافة إلى تطوير تنمية الموارد البشرية والمالية، وتحديد احتياجات التدريب والتوظيف.

كما وضع البنك الدولي دليلا استرشاديا لتقييم مظاهر الضعف في الحكم المحلي والنشاطات البلدية المحلية، في شكل استمارة معلومات يضطلع بها موظفو البنك الدولي عبر مكاتبه ومقاره الفرعية المنتشرة في العالم، تحتوي الاستمارة على مجموعة من الأسئلة المفتوحة تخص مختلف المجالات القابلة للفساد، والتي على أساسها يتم اقتراح مجموعة من الوصفات لتحسين بيئة الأداء العام للبلدية وتخفيض آثار الفساد في القطاعات المشخصة، من قبيل:

. هل البيئة العامة للحكم متسامحة مع الفساد؟
. ماهي مستويات القدرة والنزاهة في المؤسسة؟
. هل وضع الميزانية وتقديم تقارير العمل تحدد بطريقة مدروسة وتطبق عمليا؟
. هل نظم المالية وإجراءات المحاسبة منظمة جيدا ومحمية؟
. ماهي فرص الفساد في العمل العمومي (الحوافز المشجعة على الفساد في الفعل الحكومي)؟
. هل برامج العمل معقدة وغامضة؟ وهل طبيعة الأهداف المنتظر تحقيقها واضحة وصريحة؟
. ماهو حجم الميزانية الموجهة نحو تجسيد الوعود الانتخابية للمسؤولين؟
. هل البرنامج المسطر يتميز بالجدية؟
. هل يعمل وفق رزنامة زمنية محددة وفي الآجال المحددة سلفا؟
. بعد التقييم التمهيدي (المبدئي)، إلى أي مستوى تبدو أنظمة العمل والوقاية كافية لمنع الفساد؟

والنموذج التالي يوضح مضمون الاستمارة:

[(1)] لتفاصيل أكثر راجع:

- البنك الدولي، **إستراتيجية البنك الدولي للتنمية الحضرية والحكم المحلي (مذكرة التصورات والقضايا)**. مرجع سبق ذكره، ص ص 06-16.

- The World Bank, **Systems of Cities : Harnessing urbanization for growth and poverty alleviation.** The World Bank Urban and Local Government Strategy, Washington, D.C, 2009, pp 03-24.

A. Is the general control environment permissive of corruption?
1. To what degree is management committed to a strong system of internal control?
2. Are appropriate reporting relationships in place among the organizational units?
3. To what degree is the organization staffed by people of competence and integrity?
4. Is authority properly delegated and limited?
5. Are policies and procedures clear to employees?
6. Are budgeting and reporting procedures well specified and effectively implemented?
7. Are financial and management controls – including the use of computers – well established and safeguarded?

B. To what extent does the activity carry the inherent risk of corruption?
1. To what extent is the programme vague or complex in its aims; heavily involved with third-party beneficiaries; dealing in cash; or in the business of applications; licenses, permits, and certificates?
2. What is the size of the budget? (The bigger the budget, the greater the possible loss).
3. How large is the financial impact outside the agency? (The greater the "rents", the greater the incentives for corruption.)
4. Is the programme new? It is working under a tight time constraint or immediate expiration date? (If so, corruption is more likely.)
5. Is the level of centralisation appropriate for activity?
6. Has there been prior evidence of illicit activities here?

C. After preliminary evaluation, to what extent do existing safeguards and controls seem adequate to prevent corruption?

الإطار رقم 01: نموذج لاستمارة تقييم ضعف الحكم المحلي.

Source: Robert Klitgaard & Ronald MacLean-Abaroa & H. Lindsey Parris, **Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention.** World Bank Institute, Washington, DC, 2000, p59.

في نفس الإطار يقترح البنك الدولي مجموعة من الخطوات الإستراتيجية في سياق مكافحة الفساد في الحكم المحلي أطلق عليها "التشخيص المشاركاتي/Participatory Diagnosis" الذي لا يقتصر على الجمع المفيد للمعلومات المتعلقة بالفساد، بل يدفع المسؤولين نحو ابتكار استراتيجياتهم الخاصة للإصلاح، من خلال:

. تشخيص أنواع الفساد ومستوياته في الأعمال والمؤسسات البلدية ؛

. تنظيم ورشات مشتركة لبحث ومناقشة الأنظمة الفاسدة ؛

. تحسين وتضمين المسؤولية والشفافية في النشاطات البلدية عبر: اختيار الوكلاء والموظفين، وضع نظام للحوافز والعقوبات، الحصول على المعلومات الخاصة بالنتائج، إعادة هيكلة العلاقة بين الموظفين والزبائن عبر خفض الاحتكارات، توضيح وتحديد طبيعة السلطة التقديرية الممنوحة للمسؤولين وتحسين المساءلة، والدعاية و الترويج لجهود مكافحة الفساد، وتقوية القدرات المؤسساتية (التدريب، واكتساب المهارة والقدرات في مجال التسيير الضامن للموارد المادية والبشرية ومكافحة الفساد)[1]

وفي سبيل الاستدلال على ما تقدم نورد النماذج التالية:

---

[1] Robert Klitgaard & Ronald MacLean-Abaroa & H. Lindsey Parris, **Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention.** World Bank Institute, Washington, DC, 2000, pp 97-109.

النموذج الأول: تحليل الأثر السيئ للفساد في البيئة الحضرية باندونيسيا:

بين عامي 2000–2001م نظم كل من الشراكة من أجل إصلاح الحكم في اندونيسيا، والبنك الدولي (The Partnership for Governance Reform in Indonesia and the World Bank) مشروع بحث وعمل تحت عنوان "الفساد والفقر/Corruption and the Poor " شمل ثلاث أحياء فقيرة في كل من:(Makassar, Yogyakarta and Jakarta) بهدف استكشاف الآثار السلبية التي يخلفها الفساد من خلال:"استمارة المشاركة في الفساد/The Participatory Corruption Assessment (PCA) " حيث قام أصحاب المشروع بجمع معلومات وإجراء مباحثات مع مجموعات تنتمي إلى أحياء فقيرة في المدن السابقة الذكر(عينات من 30 إلى 40 فردا من الجنسين) حول تجربتهم مع الفساد، تلاها إجراء مقابلات فردية معهم حول نفس الموضوع، وهو ما سمح بتكوين رؤية شاملة حول الموضوع، كما حفز الباحثين والمشاركين للاستمرار في العمل الميداني، ووضع نتائج البحث موضع التنفيذ، وقد ميز أعضاء البحث بين أربع أعباء رئيسية يخلفها الفساد:

1. التكلفة المالية: استنزاف الفساد لميزانية البلدية، مع ما يترتب عنه من أعباء إضافية تثقل كاهل الفقراء (كالرشوة، والمحسوبية، والاختلاسات المالية كتبييض الأموال).

2. هدر الرأسمال البشري: باعتبار الفساد يضعف من إمكانية أداء الخدمات الاجتماعية بفعالية كالتعليم والصحة، ودعم أسعار المواد الغذائية الأساسية، وهو ما يؤثر سلبا على حياة السكان.

3. انحطاط القيم المجتمعية والمعايير الأخلاقية: من حيث ضعف وتراجع حكم القانون، وتعزيز ثقافة الفساد في المجتمع، وتآكل أنظمة الضبط الأخلاقي والمجتمعي.

4. خسارة الرأسمال الاجتماعي: حيث يحطم الفساد عامل الثقة، ويتلف العلاقات، ويدمر التماسك والتجانس الاجتماعي.

قسم العمل إلى مرحلتين:

1. مرحلة البحث: حيث تم برمجة زيارات إلى الأحياء الفقيرة للعمل الميداني، وجمع المعلومات.

2. مرحلة العمل: الذي شمل عدة نشاطات، كمتابعة وفحص نتائج العمل الميداني، وإشراك المنظمات الغير حكومية المحلية (المجتمع المدني) والإعلام وعموم الجمهور، وإعداد المنشورات وإرسال التقارير إلى البنك الدولي، حيث يلخص كتاب التقرير أنواع الفساد الذي يواجهه الفقراء في حياتهم اليومية، وتحليل النتائج المتوصل إليها، وتمييز الاستراتيجيات الكفيلة بمعالجة إشكالية الفساد في الحكم المحلي والتقليل من آثاره، بالإضافة إلى التنويه بالدور الأساسي الذي تضطلع به منظمات المجتمع المدني – حيث يوجد في كل من (Makassar, Yogyakarta) أكثر من 40 منظمة غير حكومية (محلية) بالإضافة إلى الجامعات والمنظمات المهنية (المحترفة) – في اتخاذ الإجراءات المحلية ضد الفساد وتسهيل دمج السكان في معركة مكافحة الفساد في المستويات غير الرسمية، التي

تشمل: المسرح الشعبي، البرامج التعليمية، قصص كرتون مصورة، وقنوات إعلامية بديلة للتوعية ضد الفساد، وتأطير المواطنين من اجل المساعدة في ممارسة الرقابة على السياسات العامة المتبعة.(1)

"إن إستراتيجية البنك الدولي لترشيد الحكم المحلي تقوم على إشراك الجميع في تقييم وضعية الحكم ووضع وتنفيذ خطط العمل وتقديم الاقتراحات كل من موقعه (عموم المواطنين، المسؤولون الحكوميون المحليون، مؤسسات المجتمع المدني، الزعماء المحليون، الصحفيون...)."

النموذج الثاني: أوراق التقرير الفلبينية حول نوعية الخدمات:

يضطلع هذا التقرير بتقييم أداء الخدمات العامة بناءا على تجارب الزبائن في ما يخص قطاعات الصحة الأساسية، التعليم الابتدائي، السكن، المياه الصالحة للشرب، توزيع الغذاء، وتسلط نتائج التقرير الضوء على القيود التي يواجهها المواطنون الفلبينيون في سبيل الوصول إلى الخدمات الحكومية ووجهات نظرهم حول نوعية وكفاءة الخدمات، ودرجة استجابة المسؤولين الحكوميين، ولفت انتباه المسؤولين على الأولويات والمشاكل التي يواجهها المواطنون كزبائن متلقين للخدمة، خاصة احتياجات الفقراء منهم، والمتوقع (المطلوب) من المسؤولين الحكوميين خاصة المحليين منهم، الأخذ بنتائج التقرير والعمل على تعديل برامج عملهم وأساليبهم من اجل تحسين نوعية الأداء، ورغم إصدار العديد من التقارير السابقة التي تطرقت إلى نفس الموضوع إلا انه لم يكن لها اثر في الواقع المعاش، لكونها لم تتضمن أدوات فعالة للمتابعة والتقييم، ما يستدعي القيام باستطلاعات بشكل دوري للوقوف على التطورات الحاصلة في مجال أداء الخدمات وتقييمها (في فترات 12- 18 شهرا)، مثل هذه الآلية المنتظمة تساهم في تحسين المسؤولية وتضمين فعالية الأداء من الدولة (المسؤولين الحكوميين) إلى عموم المواطنين (كزبائن)، بالتنسيق مع المبادرات الأخرى المتعلقة بمكافحة الفساد، وتحسين الخدمة المدنية، بالإضافة إلى الدور الحيوي الذي يضطلع به القطاع الخاص (المسؤولية الاجتماعية) ومؤسسات المجتمع المدني كأطراف أساسية في ترشيد الحكم ومكافحة الفقر، وحاليا هناك إجماع في الفلبين، ومن جانب المواطنين على ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، لضمان الأداء الجيد، وتعظيم الشفافية والمساءلة في النشاطات الحكومية.(2)

وللاطلاع على حجم التمويل المخصص لمشاريع التنمية الحضرية، والحكم المحلي بالإضافة إلى مؤشرات نوعية الحكم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، راجع الملحق رقم: 03.

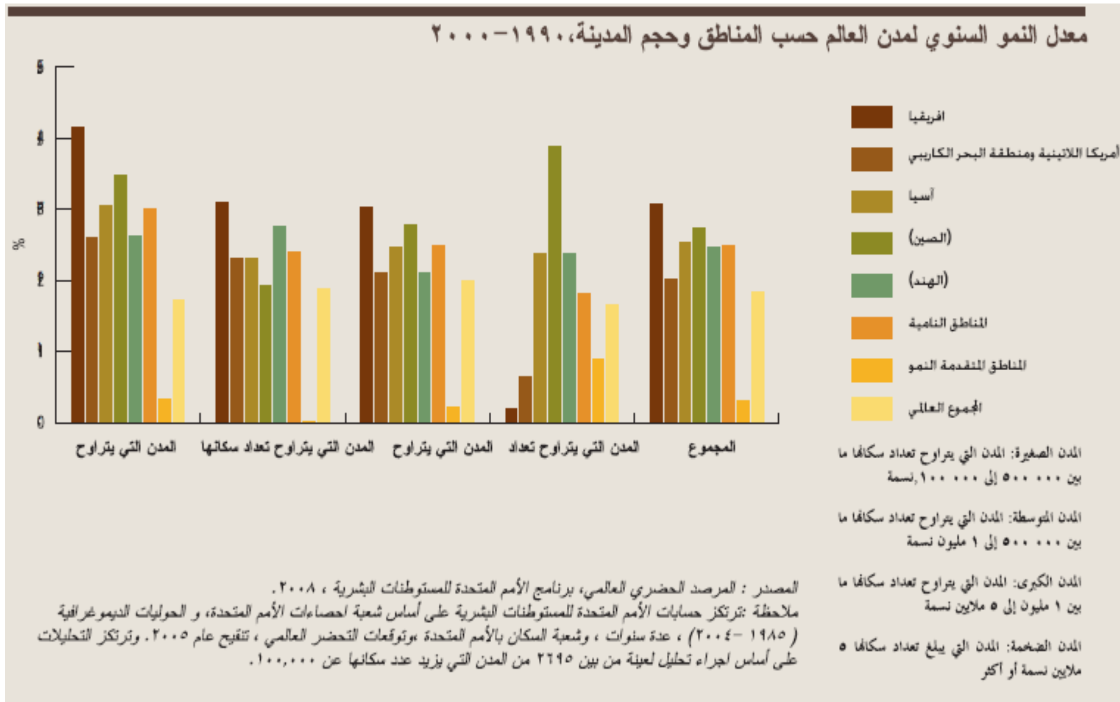
(1) UN-HABITAT, « Analysing corruption's impact on the urban poor in Indonesia », **URBAN GOVERNANCE TOOLKIT SERIES.** UN-HABITAT Copyright, 2004, p13, Visited in:21/09/2009.Website:
http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/casestudy/box13.html

(2) The World Bank, **Filipino Report Card on Pro-Poor Services.** The World Bank Publication Washington, DC 20433, 2004, pp 03-07, Visited in:21/09/2009.
Website:
http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/11433331116505690049/20509283/Filipino+Report+Card+on+Pro-chapter7-report-cards.pdf

المبحث الثاني: دور برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في إدارة الحكم المحلي:

يعمل **موئل الأمم المتحدة** (وهو اختصار لمصطلح: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية) بالتعاون مع منظمات من كافة المستويات، بما في ذلك جميع أنشطة الحكومة، والمجتمع المدني والقطاع الخاص، من اجل المساعدة في تحقيق تنمية حضرية مستدامة، وإدارتها وتخطيطها وتمويلها لهدف مكافحة الفقر الحضري، ومواجهة التحديات البيئية ممثلة في التلوث والتغيرات المناخية وتحسين نوعية الحياة للسكان (وبالأخص سكان المدن) وصولا إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

تتبع الحاجة للموئل من أربعة اتجاهات تميز عالمنا المعاصر: التأثير المتضافر للتحضر السريع ؛ وانعكاسات أدبيات العولمة على مجتمعاتنا ؛ وانتشار تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، التي أصبحت تعد أحد القوى الرئيسية المحركة للاقتصاد الجديد (اقتصاد مجتمع المعلومات) ؛ وتغير المناخ المنتج لكوارث طبيعية مدمرة.[1]



الشكل رقم 13: معدل النمو السنوي لمدن العالم (1990–2000)

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مطبوعات الموئل، نيروبي، 2008، ص 03.

ومن أجل مواجهة التحديات المرتبطة بالنمو السريع للمدن، وما تفرضه من أعباء تخص: الحاجة إلى المأوى والمياه والصرف الصحي والكهرباء والتعليم، وكل ما من شانه تحقيق مستوى معيشة مقبول، يضطلع موئل الأمم المتحدة بالتنسيق مع الحكومات، والبلديات، وشركائه من المجتمع

[1] برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مطبوعات الموئل، نيروبي، 2008، ص ص02–03.

المدني والقطاع الخاص، بمهمة المساهمة في إدارة الحكم المحلي، من اجل تجسيد الأهداف الإنمائية للألفية، خاصة بالنسبة للفقراء، الأكثر تأثرا بنتائج السياسات المحلية والوطنية المنتهجة.

وعلى هذا الأساس فان موئل الأمم المتحدة يساهم في معالجة الفقر الحضري، وتبديد الطاقة ومكافحة التلوث، عن طريق توفير الموارد، وإزالة الحواجز، وتامين حقوق الإنسان الأساسية.(1)

المطلب الأول: البناء المؤسسي للمنظمة:

. **أولا: ظروف نشأتها:** أنشأت هذه الوكالة في عام 1978م، بعد عامين من مؤتمر الموئل الأول المنعقد بفانكوفر (كندا)، في هذه الفترة (1978-1997) لم تكن مسائل التحضر، مدرجة في جدول أعمال الأمم المتحدة، على اعتبار أن ثلثي سكان العالم يعيشون في الأرياف والمناطق النائية، ولذلك كان الدعم الموجه لهذه العملية ضعيفا، لكن واستجابة لازمة التحضر والسكن في العالم التي برزت بشكل جلي في الفترة التي أعقبت الحرب الباردة، عقدت منظمة الأمم المتحدة، في العام 1996م مؤتمرا ثانيا حول المدن في مدينة اسطنبول (تركيا)، بغية تقويم عقدين من التطور والتقدم منذ مؤتمر فانكوفر، وبلورة أهداف للألفية الجديدة، تمخض عن قمة المدن باسطنبول، الوثيقة السياسية المعروفة باسم " أجندة الموئل" تضمنت أكثر من 100 التزام إلى جانب 600 توصية، اعتمدتها 171 دولة.(2)

كما تطرقت الأمم المتحدة في دورتها الاستثنائية المنعقدة في العام 2001، إلى استعراض جدول أعمال الموئل، حيث تم بموجب قرارها 206/56 تحويل موئل الأمم المتحدة إلى برنامج مكتمل تابع للأمم المتحدة، يوجهه مجلس إدارة من الدول الأعضاء لمساعدة مقرري السياسات واللجان المحلية على التصدي للمشكلة وإيجاد حلول عملية ودائمة لها، وابتكار منهجيات إستراتيجية لتحقيق التنمية الحضرية، تطوير الحكم المحلي المرتبط ببرنامج الألفية الإنمائي، المتمثل في الحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة، كما ترتبط بنطاقات واسعة من الشراكات مع الحكومات، والسلطات المحلية، ومجموعات واسعة من المنظمات الدولية الغير حكومية في قطاعات متعددة، والمؤسسات الدولية المالية، إلى جانب عدة فئات من المجتمع المدني. (3)

. **ثانيا: الهيكل التنظيمي للمؤسسة:** يتكون من المؤسسات والأجهزة التالية:

1. الإشراف – مجلس الإدارة: يتشكل من 85 عضوا (على المستوى الوزاري) من البلدان الأعضاء في الأمم المتحدة، يعقد دورة كل عامين لمناقشة وبحث عمل الموئل، وعلاقاته مع شركائه، كما يقوم بوضع المبادئ التوجيهية لسياسات موئل الأمم المتحدة، وميزانيته، كما يوجد للحكومات ممثلون في المقر العام للوكالة في نيروبي (كينيا)، إن مجلس الإدارة مسؤول أمام الجمعية العامة للأمم

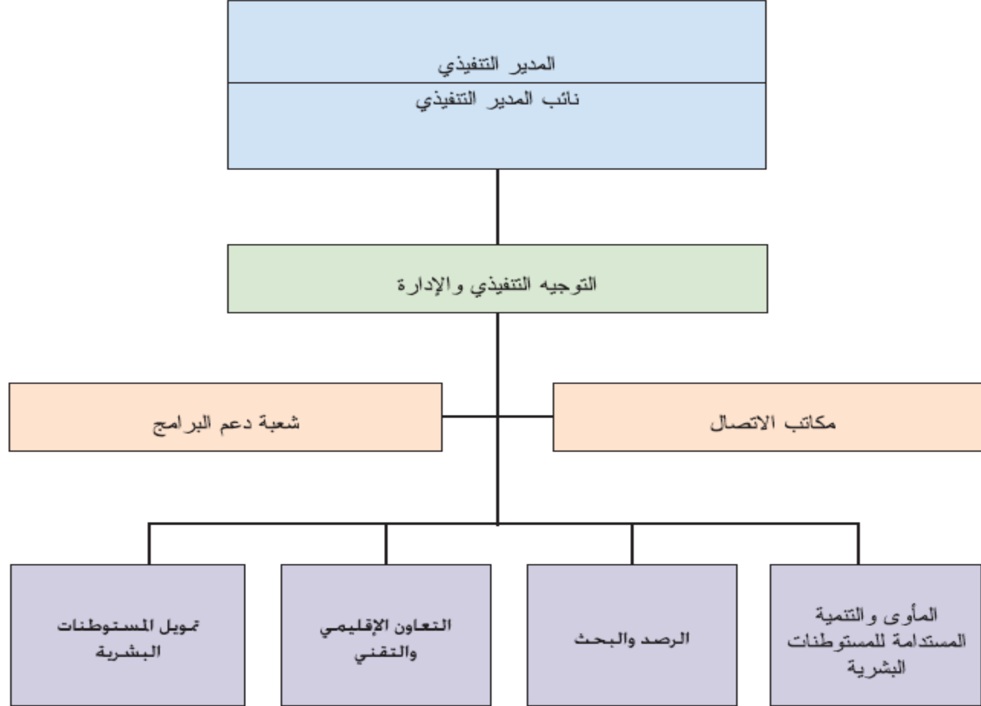
(1) نفس المرجع، ص ص 04-05.

(2) برنامج الموئل، **مهمات الموئل: تاريخ البرنامج.** تاريخ التصفح: 15/11/ 2009.

http://www.unhabitat.org.jo/

(3) نفس المرجع، نفس الصفحة.

المتحدة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ويحدد قرار الجمعية العامة 162/32 في الفقرة 222 من جدول أعمال الموئل أهداف مجلس الإدارة ووظائفه ومسؤولياته.(1)



الشكل رقم 14: الهيكل التنظيمي لموئل الأمم المتحدة.

المصدر: الموئل، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مرجع سابق، ص08.

2. مكتب المديرة التنفيذية: مقرها في العاصمة الكينية نيروبي، يختص بمهمة إدارة الشعب الرئيسية الأربع لهذه المؤسسة، وتوجيه وإقرار السياسات، ويساعده في مهامه:

دائرة الإعلام: وتشرف على المطبوعات وإدارة العلاقات العامة، والعلاقات مع وسائل الإعلام بالتنسيق مع قسم الخدمات الإعلامية الذي يتولى إصدار المجلة الرئيسية للمؤسسة (Urban World) وإدارة موقعها الشبكي، وتغطية المناسبات الرئيسة للمؤسسة كالمنتدى الحضري العالمي.

وحدة الرصد والتقييم: مهمته الأساسية التأكد من تنفيذ برامج الوكالة في موعدها في حدود الميزانية.(2)

3. مكتب نائب المديرة التنفيذية: في إطار إعادة هيكلة مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في عام 2005م، أعيد تنظيم عمل هذا المكتب لهدف الإشراف على استراتيجيات تحسين فعالية المنظمة الذي يشمل تحسين إدارة الأموال، وتعبئة الموارد، وتعزيز العلاقات الخارجية مع حكومات الدول الأعضاء، والمؤسسات المالية الدولية.(3)

(1) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مرجع سبق ذكره، ص 06.
(2) UNHABITAT, **OFFICE OF THE EXECUTIVE DIRECTOR.** Visited in: 09/11/2009. Website: http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=317
(3) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مرجع سبق ذكره، ص07.

4. **الشعب الرئيسية:** وتشكل الإدارات التنفيذية الرئيسية الأربع وهي:

1. شعبة توفير المأوى والتنمية المستدامة للمستوطنات البشرية / *(Shelter and Sustainable Human Settlements Development Division)*: تشتمل هذه الشعبة علـــى: فرع توفير السكن، وفـــرع التنمية المستدامة، وفرع التخطيط البيئي الحضري، وفرع التدريب وبناء القدرات.(1)

2. شعبة الرصد والبحوث / *Monitoring and Research division*: يختص بجمع المعلومات والبيانات المساعدة على تعلم ومعرفة وفهم الاحتياجات الخاصة للمدن، والمساعدة على تبادل المعلومات، وأفضل الممارسات والأفكار على نطاق العالم، التي تساعد صانعي القرار الحضريين والسكان في اتخاذ القرارات المثلى.(2)

3. شعبة التعاون الإقليمي والتقني / *Regional and Technical Cooperation Division*: تدير أكثر من 130 برنامجا ومشروعا للتعاون التقني في نحو 60 بلدا، معظمها يتركز في اقل البلدان تطورا، تتركز أنشطته التنفيذية على الأولويات التالية: تشجيع برامج السكن، وتحسين الإدارة الحضرية (الحكم المحلي) من خلال: تخفيض الفقر الحضري، وتحسين البيئة المعيشية، وإدارة الإعمار بعد الكوارث.(3)

4. شعبة تمويل المستوطنات البشرية / *Financing Human Settlements Division*: وتضم: فرع التمويل الحضري، وفرع المياه والصرف الصحي والبنية التحتية، وتسعى هذه الشعبة إلى تحسين فرص الحصول على التمويل لبرامج السكن والخدمات التحتية، باستخدام آليات مالية مبتكرة، وقدرة مؤسسية للاستفادة من مساهمات المجتمعات، والسلطات المحلية، والقطاع الخاص، والحكومة، والمؤسسات المالية الدولية.(4)

المطلب الثاني: مقاربة الموئل للحكم الراشد المحلي:

يقدم دليل الحكم الحضري المعبر عن وجهة نظر المؤسسة إطارا معرفيا مفاهيميا **(conceptual basis)** لتمييز أكثر المؤشرات ملائمة، كنقطة بداية للتطوير، التكيف والتنمية المحلية من هذا المنطلق يعتمد دليل المؤسسة على خمسة مبادئ للحكم المحلي (الحضري) الجيد: الفعالية والإنصاف، المشاركة، المساءلة والأمن، وهي المعايير المعتمدة التي تم تبنيها في اجتماع لوكالات الأمم المتحدة في العام 2001م، والذي شكل إطارا لتطوير مؤشرات دليل الحكم الحضري (UGI) من خلال: " اقتراح تعريف قابل للقياس للمبادئ الخمسة للحكم الحضري الجيد ؛

. اقتراح قائمة أولى من 66 مؤشرا، ثم اختيار 26 مؤشرا كعينة للدراسة والاختبار ؛

(1) نفس المرجع، ص 09.

(2) UNHABITAT, **MONITORING AND RESEARCH DIVISION.** Visited in: 09/11/2009. Website: http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=21

(3) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل.** مرجع سبق ذكره، ص 17.

(4) UNHABITAT, **FINANCING HUMAN SETTLEMENTS DIVISION.** Visited in: 09/11/2009. Website: http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=415

. الشروع فـــي اختبار العينات المختارة على مرحلتين، وتسجيل التغيرات، لهدف تحسين المؤشرات ونوعية الفهارس الثانوية (Quality of sub-indices) ؛

. اقتراح مجموعة من المؤشرات، تخصص لتجسيد واقتراح البدائل، وصياغة دليل الحكم الحضري التجريبي (Tentative UGI formulae) ؛

. إجراء مناقشات الكترونية (e-discussion) وتقديم النتائج عبر المنتديات الدولية ؛

. الصياغة النهائية لدليل الحكم الحضري." [1]

في هذا الإطار قام برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بوضع معايير ومبادئ تشكل أساسا للترويج للحكم الحضري الجيد، والمعبر عن جودة الحكم المحلي، ويبقى الهدف الأساسي المتوخى من هذه العملية هو المساهمة في استئصال الفقر وتحقيق التنمية المستدامة، من خلال تضمين المواطنين في استراتيجيات تطوير وتنمية المدن، مكافحة الفساد، الترويج للشفافية والمساءلة، تسهيل الوصول إلى النشاطات المدرة للدخل، وتحسين أمن المواطنين وتامين محيطهم البيئي، والمساهمة في تخفيض الفقر. تتمثل ابرز المعايير المعبرة عن جودة الحكم المحلي من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في:

. **الفعالية:** تعبر الفعالية على الكفاءة المؤسساتية (أداء جيد وتوقعية فعالة) في الإدارة المحلية والتخطيط المالي وأداء الخدمات، والرد على مخاوف المجتمع المدني (تتضمن الكفاءة والرؤية الإستراتيجية).

. **المساواة:** يعبر الإنصاف على تضمينية الوصول الغير متحيز والآمن للفئات الضعيفة أو المهمشة، إلى الضروريات الأساسية كالغذاء المتوازن، التعليم الأساسي، الرعاية الصحية، العمل، المياه الصالحة للشرب... (تتضمن الاستمرارية[الاستدامة] والجندر[مساواة الجنسين] والجيلنة[العدالة بين الأجيال]).

. **المشاركة:** تتضمن المشاركة في الحكم، الآليات التي تروج للديمقراطية التمثيلية المحلية والقوية، عبر انتخابات بلدية حرة ونزيهة، المشاركة في عملية صنع واتخاذ القرارات المحلية، والتمتع بحقوق المواطنة (تدمج المشاركة كلا من المواطنة، وبناء الإجماع والالتزام المدني)

. **المساءلة:** تشير المساءلة ضمنيا إلى الآليات الفعالة للشفافية في الوظائف العملية للحكومات المحلية ومستويات الاستجابة لحاجات السكان المحليين وانشغالاتهم، إضافة إلى تضمين معايير النزاهة وحكم القانون وتطبيق السياسات العامة بأسلوب شفاف، مسؤول ومتوقع.

---

(1) UNHABITAT, **Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.** Global Campaign on Urban Governance & Global Urban Observatory Copyright, Nairobi, 2004, pp 03-04.

. يعبر **الأمن** في الحكم ضمنيا على وجود آليات فعالة/عملية/منظمة لأمن المواطنين (الأمن الصحي والبيئي والشخصي ← الأمن الإنساني) مع تطبيق سياسات محلية ملائمة تعنى بالصحة والبيئة.(1)

يعرف الموئل الحكم الحضري كتعبير فعلي عن جوهر الحكم المحلي، بأنه الحالة التي يكون فيها مجموع الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة في المدينة، يخططون ويديرون شؤونهم المحلية المشتركة، في إطار من التعاون والانسجام لهدف تحقيق تنمية حضرية مستدامة.(2)

ومن أجل تجسيد هذه المبادئ، يؤكد البرنامج على مجموعة من الآليات لابد منها، وهي:

– **الاستدامة في كل أبعاد التنمية الحضرية:** فالمدن يجب أن توازن الحاجات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للأجيال الحالية والمستقبلية.

– **لامركزية السلطة والموارد (Decentralization of authority and resources):** لأجل الأداء الكفء والعادل للخدمات.

– **العدالة في الوصول إلى عملية اتخاذ القرار والضرورات الأساسية للحياة المدنية:** فقوة الاشتراك في عملية صنع واتخاذ القرار، تؤدي إلى العدالة في استغلال الموارد المتاحة، وعلى هذا الأساس فإن النساء والرجال على حد سواء، يجب أن تكون حاجاتهم وأولوياتهم مأخوذة بعين الاعتبار من خلال تمكينهم من المشاركة الايجابية في عمليات صنع القرار.

– **الكفاءة والفعالية في أداء الخدمات الحكومية، وفي الترويج لاقتصاد محلي متطور:** فأي عنصر أساسي في تحقيق الكفاءة، يمكن أن يعرف من خلال المساهمة المعينة للمرأة في الاقتصاد الحضري.

– **شفافية ومساءلة صانعي القرار وأصحاب المصلحة:** فمسؤولية الإدارات المحلية بالنسبة إلى المواطنين يجب أن تكون محل اهتمام حقيقي وتجسيد فعلي، من خلال تزويد المواطنين بصلاحيات وأدوات ممارسة دورهم الرقابي، إضافة إلى مكافحة كل الأنشطة والممارسات الفاسدة في المدن.

– **الالتزام المدني والمواطنة (Civic engagement and citizenship):** فالجمهور هو الثروة الرئيسية للمدن، الذين يشكلون هدف وأدوات التنمية البشرية المستدامة، حيث يشير الالتزام المدني إلى مساهمة المواطنين النشيطة في خدمة الصالح العام كأحد أسس ومتطلبات حقوق المواطنة.

– **امن الأفراد وسلامة محيطهم البيئي (Security of individuals and their living environment):** فكل فرد يتمتع بالحق الثابت في الحياة، الحرية والأمن الشخصي، والمدن يجب أن تكافح لتفادي النزاعات الإنسانية والكوارث الطبيعية، بتضمين كل أصحاب المصلحة، في جهود منع النزاع، والاستعداد للكوارث الطبيعية، ومكافحة الجريمة، كما يعبر الأمن أيضا على الحرية من

(1) Ibid, p04,14.
(2) UNHABITAT, **Urban Governance Indix (UGI) : A tool to measure progress in achieving good urban governance.** P01. Visited in: 09/11/2009.
Website : www.unhabitat.org/downloads/.../2232_80907_**UGIndex**.doc

الاضطهاد والطرد القسري (freedom from persecution and forced evictions). [تعبر هذه المعاني ضمنيا عن مفهوم الأمن الإنساني الذي يلخص في ثنائية: الأمن من الحاجة/الحرية من الحاجة ؛ والأمن من الخوف/الحرية من الخوف].

وقد شكل الإعلان عن معايير الحكم الحضري الجيد، محورا رئيسيا للنقاش المعياري، والذي سيركز أيضا على الوسائل الكفيلة بتطبيقها ميدانيا، من خلال عملية تشاركية على كل المستويات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية، فعلى المستوى المحلي فالإعلان مصمم لكي يتبنى ويصدق عليه ويطبق من قبل الإدارات المحلية بشكل خاص، أما على المستوى العالمي فقد تمت المصادقة عليه من قبل برنامج المستوطنات البشرية والجمعية العامة للأمم المتحدة.(1)

تنبع أهمية مؤشرات تطوير الحكم الحضري، من خلال مايلي:

. المؤشرات ضرورية لتقييم فعالية السياسات المنتهجة، ومثال ذلك: السياسات اللامركزية، والسياسات الجندرية (مساواة الجنسين).

. المساعدة كمرشد في مجال بناء القدرات المؤسسية، إذ تعطي جهود بناء القدرة، النتائج المتوقعة كتحليل التكلفة والربح بالنسبة للمشاريع الاستثمارية في البنية التحتية، وتقييم انجازات المسؤولين المحليين (المنتخبين).

. تضمين المجتمع المدني والقطاع الخاص في الحكم المحلي.

. تقديم مجموعة واسعة من المعلومات والبيانات، التي تساعد صناع القرار على مراجعة استراتيجيات الحكم الحضري عند الضرورة.

من هنا نلاحظ أن دليل الحكم الحضري، يستعمل كإطار منهجي لاختبار طبيعة العلاقة بين نوعية الحكم والقضايا الحضرية من قبيل تخفيض الفقر، تحسين نوعية الحياة، ضمان التنافسية، وتامين التضمينية.

. تركز هذه المؤشرات النوعية على طبيعة العمليات والمؤسسات والعلاقات في المستوى المحلي، مثال ذلك: المؤشرات الخاصة بإجراءات التزود بالمياه الصالحة للشرب:

<u>مؤشر المدخلات *(Input)*:</u> المصادر المالية المتوفرة لتحسين مستوى الخدمات الأساسية في البلدية، ومن ضمنها المياه الصالحة للشرب ($).

<u>مؤشر الفعالية والأداء *(Performance)*:</u> متوسط المدى الذي تتطلبه عملية إيصال شبكة المياه الصالحة للشرب، من قبل السلطات البلدية (الأيام #).

<u>مؤشر العمليات *(Process)*:</u> مستوى مشاركة المجتمع المدني بصفة رسمية في التخطيط ووضع الميزانية الموجهة نحو الاستثمار في الخدمات الأساسية (هل هناك خطوات متزايدة في هذا الاتجاه؟).

(1) Commission on Human Settlements & United Nations, **SPECIAL THEMES: URBAN GOVERNANCE.** UNHABITAT Copyright, Nairobi, 2001, pp 09-10.

مؤشر الملاحظة*(Perception)*: مستويات الرضا والارتياح من جانب الجمهور بنزاهة وشفافية عملية تزويد المواطنين بقنوات المياه الصالحة للشرب (من خلال البحوث والتقارير – ونتائج المسح).

مؤشر المخرجات *(Output)*: العائلات المستفيدة من برنامج التزود بالمياه الصالحة للشرب (%).

مؤشر الحصيلة النهائية *(Outcome)*: معدل الوفيات للأطفال اقل من خمس سنوات: بالنسبة للذكور والإناث الذين يتوفون قبل بلوغ عمر الخمس سنوات، بسبب عوارض الأمراض المتنقلة عبر المياه بالنسبة المئوية (%).[1]

تحتوي قائمة معايير الحكم المحلي (الحضري) على 25 مؤشرا تم اختبارها في 24 مدينة تنتمي إلى دول مختلفة كاندونيسيا وسيريلانكا ومنغوليا وزيمبابوي... بإتباع الخطوات التالية:

– الخطوة الأولى: تحسيس المسؤولين المحليين بأهمية قياس مستوى التقدم في تحسين الحكم المحلي.

– الخطوة الثانية: تطوير مؤشرات ملائمة للظروف المحلية للمدينة: التعريف+معايير الاختيار+الترابط مع المؤشرات الأخرى.

– الخطوة الثالثة: تحديد العينات والأهداف التي تشملها الدراسة والمسح.

– الخطوة الرابعة: اختبار عينات الدراسة.

–الخطوة الخامسة: جمع المعلومات والبيانات، وتصنيفها بصفة دورية.

– الخطوة السادسة: دمج نتائج البحث في تطوير وتنمية السياسات الحضرية.[2]

تعنى هذه المؤشرات بقياس مستوى التقدم المسجل في تحسين الحكم المحلي بالاعتماد على معايير الحكم الحضري الجيد، المتفق بشأنها في قمة نيويورك 2001م، والتي جمعت بين كل من: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، وشعبة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، حيث اتفقوا على دمج الإنصاف والفعالية والمسؤولية، والمشاركة والأمن، باعتبارها مبادئ خمسة أساسية للإدارة الحضرية الجيدة فيما يقومون به من أعمال، والتي على أساسها يمكن تقييم جودة الحكم المحلي. [3]

والجدول التالي يبين محتويات دليل الحكم المحلي الجيد المتضمن لمقاربة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والذي يضم المبادئ والمعايير السابقة الذكر، مصنفة إلى 25 مؤشرا، موزعا على مستويين، حيث يضم المستوى الأول المؤشرات المصنفة في المستويات العليا فقط، بينما يحتوي المستوى الثاني على المؤشرات المصنفة ضمن المستويات المتوسطة والعليا معا:

(1) Ibid, pp 01-02.

(2) Ibid, p02

(3) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **أنشطة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية: تقرير مرحلي مقدم من المديرة التنفيذية.** مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، نيروبي، 2003، ص 09.

المبدأ / Principle	الخيار رقم01: التصنيف في المستويات العليا فقط	الخيار رقم02: التصنيف في المستويات المتوسطة والعليا
الفعالية Effectiveness sub-index	1. الإيرادات الحكومية المحلية لكل فرد 2. التحويلات الحكومية المحلية 3. نسبة العائدات المحصلة من المجموع الفعلي للضرائب 4. مستويات الأداء المعلن عنه	1. الإيرادات الحكومية المحلية لكل فرد 2. نسبة الرأسمال الحقيقي والدوري للميزانية الحكومية المحلية 3. التحويلات الحكومية المحلية 4. نسبة العائدات المحصلة من المجموع الكلي للضرائب 5. إمكانية التنبؤ (توقعية) التحويلات 6. مستويات الأداء المعلن عنه 7. فحص ومسح رضا الزبائن 8. التعبير عن التصورات (Vision statement)
الإنصاف Equity sub-index	5. ميثاق للمواطنين (Citizens charter) 6.نسبة عضوية المرأة في المجالس البلدية 7. نسبة تقلد المرأة لوظائف أساسية 8. سياسات دعم الأسعار المؤيدة للفقراء	9. ميثاق للمواطنين 10. نسبة عضوية المرأة في المجالس البلدية 11. نسبة تقلد المرأة لوظائف أساسية 12. سياسات دعم الأسعار المؤيدة للفقراء 13. السوق الموازية (Street Vending)
المشاركة Participation sub-index	9. المجلس البلدي المنتخب 10. انتخاب رئيس البلدية 11. الإقبال على التصويت 12. منتدى الجمهور (People's forum) 13. الجمعيات المدنية (لكل 10000 نسمة)	14. المجلس البلدي المنتخب 15. انتخاب رئيس البلدية 16. الإقبال على التصويت 17. منتدى العامة (Public forum) 18. الجمعيات المدنية (لكل 10000 نسمة)
المساءلة Accountability sub-index	14. النشر الرسمي للعقود والمناقصات والميزانية والحسابات 15. الرقابة بالمستويات العليا للحكومة 16. لجنة لمكافحة الفساد 17. كشف الدخل والأصول الشخصية 18. التدقيق المستقل والمنتظم	19. النشر الرسمي للعقود، والمناقصات.... 20. الرقابة بالمستويات العليا للحكومة 21. أنظمة السلوك والانضباط 22. مؤسسة أو أداة لاستقبال الشكاوى 23. لجنة لمكافحة الفساد 24. كشف الدخل والأصول المالية الشخصية 25. التدقيق المستقل والمنتظم

الجدول رقم 15: مؤشرات قياس الحكم المحلي (الحضري)

Source : UNHABITAT, **Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.** Op.Cit, P06.

يتضح من خلال ما تقدم أن دليل الحكم الحضري لموئل الأمم المتحدة يصنف مؤشرات ومعايير الحكم المحلي إلى 25 مؤشرا، بعد اختبارها في 24 مدينة، متضمنة في أربعة فهارس ثانوية تغطي مبادئ ومعايير الفعالية والإنصاف والمشاركة والمساءلة، حيث يتضمن مبدأ الفعالية، مجموعة من المؤشرات تتعلق بقياس مستوى الدخل السنوي الإجمالي لكل فرد، ضمن منطقته الحضرية المنتمي إليها، وتقييم موارد ميزانية البلدية والولاية (الحكومة المحلية) وطرق صرفها وتوزيعها، والتحويلات المالية الحكومية المخصصة للولاية (رصد الغلاف المالي المخصص للولاية)، وحساب مجموع موارد البلدية والولاية من الضرائب كأحد مصادر الدخل الحكومي المحلي، وقياس مستوى التقدم الحاصل في مجموع الموارد المالية المحصل عليها، ومستوى الاتساق/الانتظام في استلام التحويلات المالية الحكومية (التوقعية)، ومتابعة وجود أو غياب تقرير رسمي من قبل الحكومة المحلية، فيما يخص معايير أداء الخدمات الأساسية المسلمة للإدارة المحلية، مع إجراء مسح دوري لقياس مستوى الرضا العام على خدمات الإدارة المحلية، مع إلزام الإدارات المحلية بتكوين رؤية أو تصور موضوعي لمستقبل المدينة من خلال إشراك الفعاليات والقوى المجتمعية في بناء الرؤية **(participatory process)** ومن خلال قياس واحتساب كل هذه المؤشرات، نكشف على المتطلبات والأسس الموضوعية المنتجة للفعالية الحكومية في استحصال وتسيير الموارد المتوفرة (المادية والبشرية) المحققة للرضا العام.

من جهة أخرى يتضمن مبدأ العدالة والإنصاف، مجموعة من المؤشرات، تعنى بوجود ميثاق أو إطار قانوني تنظيمي منشور وموقع من جانب الإدارة المحلية، يعترف بحق تمتع المواطنين بالخدمات الأساسية، بالإضافة إلى قياس مستوى عضوية النساء في المجالس المحلية، بالنسبة إلى العدد الكلي لأعضاء المجلس، وبالنسبة لطبيعة وظائفهن وشغلهن لمناصب رئيسية، ومستوى الدعم الحكومي للأسعار الموجه أساسا لضمان وصول الفقراء والطبقات المهمشة في المجتمع إلى مستوى لا باس به من الخدمات الأساسية كدعم تسعيرة المياه، ورصد وجود حوافز للنشاطات التجارية الشكلية (الغير رسمية)، وطبيعة القيود المفروضة عليها، كالأسواق الشعبية، الشوارع التجارية، المعارض البلدية .... تعبر هذه المؤشرات في مجموعها على توفر إطار معين من العدالة والإنصاف في توزيع الموارد وتكافؤ الفرص في العمل، وشغل الوظائف الحكومية، بما يعبر ضمنيا على الوفاء بحقوق المواطنة الديمقراطية، وتلبية حاجيات الفئات الفقيرة أو الضعيفة في المجتمع، خاصة الفقراء والأقليات.

أما مبدأ المشاركة، فيتضمن المؤشرات التالية: المؤشر الأول يعنى برصد طبيعة تكوين المجلس المحلي المنتخب من خلال عملية ديمقراطية دورية، حرة ونزيهة، في حين يعنى مؤشر اختيار رئيس البلدية، بطبيعة تقلده لهذا المنصب، سواء بالانتخاب المباشر، أو بالانتخاب من قبل أعضاء المجلس المحلي، أو بالتعيين مباشرة ؛ أما مؤشر الإقبال على التصويت فيعنى بقياس مستوى المشاركة من الجنسين في الانتخابات الأخيرة، في حين يتضمن مؤشر المنتدى العام الأطر التنظيمية التي تعنى

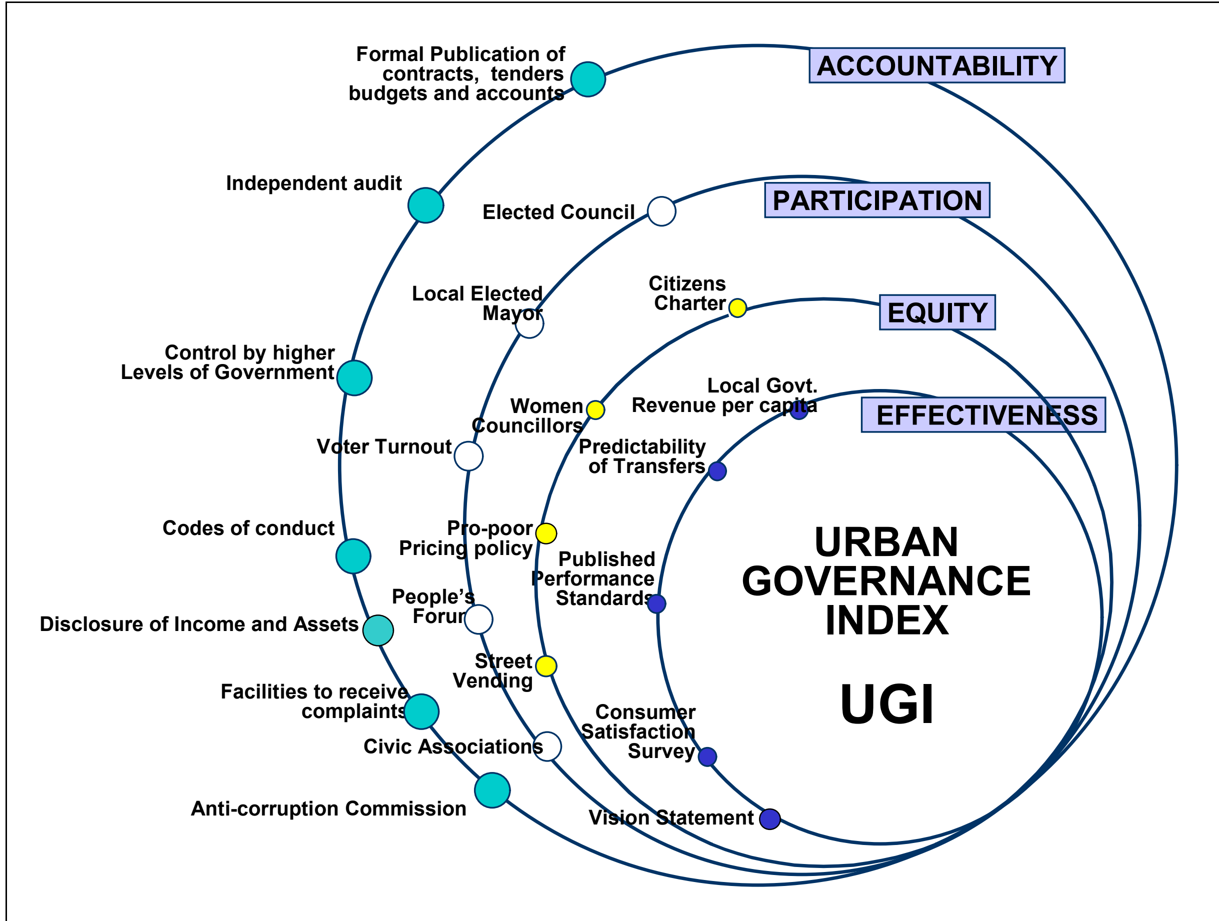
بتنظيم وهيكلة مشاركة المواطنين في السياسة العامة كالمجالس الشعبية ولجان الأحياء الاستشارية بالإضافة إلى مؤشر قياس عدد الجمعيات المدنية لكل عشرة آلاف مواطن، المعبرة عن مشاركة المجتمع المدني كأحد روافد الحكم الراشد، وعلى هذا الأساس، نلاحظ أن هذه المؤشرات تعنى برصد فرص ومجالات مشاركة المواطنين إلى جانب الهيئات الحكومية المحلية، في إدارة شؤونهم المشتركة من خلال شكل الديمقراطية المشاركتية المعبرة عن جودة الحكم المحلي.

يتم التعبير عن مبدأ المساءلة من خلال المؤشرات التي يتضمنها، حيث يؤشر وجود نشر رسمي للعقود الاقتصادية والصفقات التجارية، والحسابات المالية على إمكانية الوصول والاطلاع على برامج الحكومة المحلية وتقييمها، في حين تؤشر الرقابة بالمستويات العليا للحكومة (وطنية، ولائية/إقليمية National, State/provincial) على طبيعة الجزاءات الموقعة بالنسبة إلى مستوى الأداء ودرجة الفساد، في حين يعبر مؤشر أنظمة الانضباط على وجود بيان أو تقرير أو وثيقة رسمية موقعة، تحدد معايير ومستويات التصرف الممنوح للمواطنين لممارسة حقهم الرقابي على مسؤوليهم المنتخبين والموظفين الحكوميين المحليين، أما مؤشر مؤسسة لاستقبال الشكاوى، فيعبر عن وجود هيئة ضمن الإدارة المحلية لاستلام أو الرد على شكاوى المواطنين وجمع المعلومات حول الفساد، الذي يضطلع به مؤشر لجنة مكافحة الفساد، المعبرة عن وجود وكالة محلية للتحري والإبلاغ عن حالات الفساد، في حين يؤشر كشف الدخل أو الأصول المالية، على نزاهة المسؤولين المنتخبين من خلال الإبلاغ على ممتلكاتهم وأصولهم المالية قبل مباشرة مهامهم، أما مؤشر التدقيق المستقل فيعبر على إجراء عمليات تدقيق مستقل ومنتظم (بصفة دورية) للحسابات والأصول المالية البلدية، ونشر النتائج من اجل معرفة كيفية جمع موارد ميزانية البلدية وطرق ومجالات صرفها وتوزيعها، واستجابتها لمطالب وتطلعات المواطنين، ومن خلال دراسة وتحليل هذه المؤشرات، نلاحظ أنها تعنى بالمؤسسات والعمليات التي من شانها توفير إطار قانوني تنظيمي وعملياتي، يسمح بممارسة الرقابة الفعالة والمنتظمة على الأعمال والمشتريات والحسابات الحكومية من جهة، ومن جهة أخرى، مساءلة ومحاسبة المسؤولين الحكوميين المحليين على أعمالهم، من اجل تحديد نوعية الجزاء الموقع عليهم (ايجابيا بتجديد الثقة، وسلبيا بسحب الثقة والامتناع عن تجديدها في المواعيد الانتخابية اللاحقة).(1)

ومن خلال كل ما تقدم، يقر برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، بأنه لا يمكن تحقيق الانسجام في أي مجتمع يعاني من الانقسام وسوء توزيع الموارد والخدمات الأساسية التي ترتكز عند فئات معينة تتمتع بالثروة والرخاء، في حين تحرم شرائح واسعة من المجتمع من الخدمات الأساسية كما لا يمكن لأي مدينة التمتع بالانسجام في حال تركز الموارد والفرص لدى بعض الفئات بينما تعاني شرائح واسعة من الفقر والتهميش، كما لا يمكن تحقيق التجانس في المجتمع على حساب

(1) UNHABITAT, **Urban Governance Indix (UGI) : A tool to measure progress in achieving good urban governance.** Op.Cit, pp 03-04.

البيئة، وعلى هذا الأساس فإن تحقيق التجانس والانسجام في المدن، يقوم على التوفيق بين العناصر المتكاملة والمتناقضة، بمعنى آخر تعزيز الوحدة في إطار من التنوع، على أن تحقيق الانسجام لا يقتصر على توفير الرخاء والمنافع المصاحبة له، بل يتجاوزه إلى ركيزتين أساسيتين هما: الإنصاف والاستدامة اللذان يتضمنان مفاهيم الاستدامة البيئية، والمساواة بين الجنسين، والشمولية والحكم الرشيد وبهذا المفهوم يصبح الانسجام معطى واسع يعتمد على القدرات البشرية، مثل وجود الدعم المتبادل والتعاون والتضامن المعمق للنسيج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والبيئي للمدن من أجل خلق فضاء مديني أكثر توازنا.[1]



الشكل رقم 15: دليل الحكم المحلي الجيد.

Source : UNHABITAT, **Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.** Global Campaign on Urban Governance & Global Urban Observatory Copyright, Nairobi, 2004, p01.

وفي هذا الإطار سطر الموئل مجموعة من البرامج والإجراءات والمقترحات الهادفة إلى تحسين إدارة الحكم المحلي، وهو موضوع العنصر الموالي.

[1] برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، **حالة مدن العالم 2009/2008: المدن المنسجمة**. منشورات الموئل (الطبعة العربية)، عمان (الأردن)، 2009، ص 10.

المطلب الثالث: برامج وإجراءات الموئل لإدارة الحكم المحلي:

تضطلع الشعب الرئيسية الأربع التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بمهمة ترشيد إدارة الحكم المحلي، من خلال سلسلة من الإدارات المزودة بخبراء في كل مجال من مجالات النشاط التي يهتم بها موئل الأمم المتحدة، الذي يضم أكثر من 130 برنامجا ومشروعا تقنيا موزعا على نحو 60 بلدا معظمها من البلدان النامية، حيث تضطلع **شعبة توفير المأوى والتنمية المستدامة للمستوطنات البشرية**، وعبر فروعها المتعددة بمهمة مساعدة الحكومات المحلية على توفير مساكن تلبي احتياجات الفقراء وتنظيم الأراضي وإدارة الممتلكات، والتي تعد احد العناصر الرئيسية في الخطة الإستراتيجية لموئل الأمم المتحدة للسنوات 2008-2013، حيث يعمل فرع المأوى على وضع نهج عملية وسليمة تجاه الأراضي الحضرية، والحيازات السكنية المبكرة، والنظم الميسرة لإدارة الأراضي (الأطر التنظيمية والقانونية) مع مراعاة احتياجات الفقراء وحقوق المرأة وتمكينها، وكل هذه المهام منوطة بقسم إدارة حيازة الأراضي والممتلكات التابع لفرع المأوى، وتعد الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي ابرز الوكالات التابعة لهذا القسم، بالإضافة إلى قسم سياسة الإسكان*، أما فرع التنمية الحضرية فيدير برامج للمساعدة في الإدارة الجيدة للمدن الآمنة، وتقديم الإغاثة للبلدان التي تعاني من أثار الحروب والكوارث الطبيعية، وتعزيز المدن المستدامة وتحسين نوعية الحياة بها، بالتنسيق مع الحكومات والسلطات المحلية والمجتمع المدني**، ومن اجل مواجهة آثار التغيرات المناخية، وعدم الاستقرار المالي العالمي يضطلع فرع التخطيط البيئي الحضري بمساعدة المدن على إنتاج نفايات وانبعاثات اقل، واستهلاك امثل للطاقة والمياه وتحقيق نمو اقتصادي حضري متجدد يراعي احتياجات الفقراء، أما فرع التدريب وبناء القدرات فيعد إطارا تنظيميا مؤسساتيا لتطوير القدرات التقنية والإدارية والقدرة على تقرير السياسات العامة بالنسبة للقادة المحليين، والموظفين والمنظمات الغير حكومية من أجل تعزيز الفعالية والشمولية، في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على المستوى المحلي، مع تنظيم حلقات دراسية عن السياسات الرشيدة، والمشاورات وبرامج التدريب وبناء القدرات، والجدول الموالي يوضح معالم تنمية سياسة الإسكان المنتهجة من قبل البرنامج(1)

كما تضطلع **شعبة الرصد والبحوث** بمساعدة المدن على تعلم وفهم احتياجاتها الخاصة، بدءا بمعرفة عدد السكان، واحتياجاتهم الخاصة من المياه والصحة والتعليم والصرف الصحي، إلى التنسيق مع المنظمات الغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وتقييم وضعية المرأة ودورها في المجتمع والمساعدة على تبادل المعلومات والأفكار على المستوى العالمي، إضافة إلى تقديم الحقائق والأرقام

* للحصول على مزيد من المعلومات يمكن زيارة موقع الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي على الانترنت: **www.gltn.net** ، وللحصول على معلومات خاصة بقسم سياسة الإسكان، يمكن الرجوع إلى عنوان البريد الالكتروني التالي: **housing.policy@unhabitat.org**

** لمزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلى الموقع: **www.unhabitat.org/programmes/RDMU**

(1) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مرجع سبق ذكره، ص ص 09-13.

المرحلة والتواريخ التقريبية	محور الاهتمام	الادوات الرئيسية المستخدمة	الوثائق الرئيسية
التحديث والنمو الحضري من عام 1945 حتى اوائل السبعينات	التخطيط العمراني وانتاج المأوى من قبل الوكالات العامة	خطة التخطيط : المجمعات السكنية ، والمساكن الاساسية). القضاء على البناء المباشر للمستوطنات الغير رسمية	
اعادة التوزيع مع النمو والاحتياجات الأساسية : في منتصف السبعينات الى منتصف الثمانينات.	دعم الدولة للمساعدة الذاتية للمالك على اساس كل مشروع على حدة	الاعتراف بالقطاع الغير الرسمي ، ترقية العشوائيات ومشاريع الخدمات والمواقع والاعانات بشأن المسكن والارض	اعلان فانكوفر (UNCHS ، 1976) ، المأوى ، الفقر و الاحتياجات الاساسية (البنك الدولي ،1980) تقيمات البنك الدولي للخدمات والمواقع (1981-1983) (اي باميرجر اي نال ، 1982 ؛ كيلاري وبارريس ، 1982 ؛ مايو وكروس ، 1987)
النهج التمكيني / الادارة الحضرية في اواخر الثمانينات واوائل التسعينات	ضمان تهيئة اطار العمل من قبل السكان والقطاع الخاص والاسواق.	مشاركة القطاع العام والخاص ، المشاركة المجتمعية : الاراضي العامة وتمويل الاسكان وبناء القدرات	ان استراتيجية المأوى العالمي للمأوى لعام 2000 (UNCHS ، 1990) التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية لعام 1986 (UNCHS ،1987) ، السياسة الحضرية والتنمية الاقتصادية (البنك الدولي ، 1991)، مدن ، الفقر والسكان (UNDP ،1991) ، اجندة 21 (UNCED ،1992) ، الاسكان : تمكين الاسواق للعمل (البنك الدولي ، 1993)
التنمية الحضرية المستدامة : من منتصف التسعينات فصاعداً	التخطيط الكلي لكفاءة الميزانية ،الانصاف والاستدامة.	كما مبين اعلاه ، التركيز الكبير على الادارة البيئية والقضاء على الفقر	تنمية المستوطنات البشرية المستدامة : تنفيذ الاجندة 21 (UNCHS,1994)
مؤتمر الموئل الثاني 1996:	"المأوى الملائم للجميع " و"التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية"	التتويج والتكامل لتنفيذ السياسات السابقة	اجندة الموئل (UNCHS 1996) العالم المتحضر التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية 1996 (UNCHS 1996)
استنطبول +5 2001/ اعلان الالفية والاهداف الانمائية للالفية (MDGs)	استعراض جدول اعمال الموئل	اعادة تجديد مجتمعات جدول اعمال الموئل و السعي / وضع استراتيجيات اكثر كفاءة	اعلان بشأن المدن والمستوطنات البشرية الاخرى في الالفية الجديدة (UN,2001)، المدن في عالم العولمة : التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية ،2001 (UNCHS، 2001)

الجدول رقم 16: معالم تنمية سياسة الإسكان.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **تمويل المأوى الحضري، التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية**. منشورات موئل الأمم المتحدة، نيروبي، 2005، ص 16.

والدراسات التي تساعد صناع القرار المحليين والسكان على اتخاذ القرارات الرشيدة، ويقوم هذا الفرع بنشر تقرير كل سنتين حول شؤون الحكم المحلي وإدارة المدن، بعنوان **"حالة مدن العالم"** وعلى اعتبار أن معظم البلدان النامية لا تتوفر على نظم عادية لجمع البيانات وتحليلها ورصدها من جهة، وعلى اعتبار الحقيقة التي مؤداها أن السياسة المحلية الجيدة والتخطيط الحضري الجيد يتطلب معلومات دقيقة، فان المرصد الحضري العالمي – وهو احد فروع هذه الشعبة – يضطلع بمهمة استقصاء أوضاع واحتياجات المدن والسكان، كما يقوم فرع تحليل السياسات والحوار، بنشر **"التقرير**

العالمي عن المستوطنات البشرية" كل سنتين بالتبادل مع تقرير "حالة مدن العالم"، كما يقدم فرع الاقتصاد الحضري والمالية معلومات تحليلية مركزة عن الاقتصاد المحلي وعلاقته بالاقتصاد الوطني والعالمي، بالتركيز على أربع مجالات أساسية: مالية البلدية، والعمل مع السلطات المحلية في مجال الخدمات، وطبيعة العلاقة بين تعزيز التنمية المتوازنة للمناطق الريفية والحضرية وتشجيع التنمية الاقتصادية المحلية، وتمويل برامج الإسكان، ويبقى الهدف الأساسي المتوخى من هذه العملية هو إيجاد ممارسات لتنمية حضرية أكثر مساءلة وتشاركيه وتمكينية عن طريق نهج يراعي المنظور الجنساني حيث باشر الموئل وضع مواد موثقة عن الأمور الجنسانية (مساواة الجنسين) والإدارة بعد الأزمات وعمليات الإعمار وبحث اثر العوامل الاقتصادية الكلية على التنمية الحضرية، ودور القطاع غير النظامي، وتوليد العمالة وتحسين الدخل، كما يسهم قسم الشركاء والشباب، بمشاركة السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية في تطوير شباب الحضر من خلال توفير التدريب على المهارات في إعداد المشاريع لتوفير مصادر مشروعة للدخل تساهم في الوقاية من أشكال الجريمة والانحراف.

وفي هذا الإطار عمد الموئل إلى ابتكار **صناديق المجتمعات** وهي عبارة عن آليات مالية تعمل على تشجيع الادخار من خلال إرساء وتشجيع مجاميع المدخرات المحلية وتوفير التمويل الجماعي لتطوير البنية التحتية ومكافحة الفقر، وتحريك التنمية المحلية المترافقة مع زيادة الوعي بدور الأصول المالية في تامين الظروف المعيشية المحسنة، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

جوانب الفقر	استراتيجيات الحد من الفقر
الدخل	تطوير المشاريع
الأصول	الإسكان واستثمار الأراضي
سوء نوعية السكن	استثمار البنية التحتية والإسكان
عدم كفاية البنية التحتية العامة	مفاوضات مع السلطات ؛ تحسين البنية التحتية من استثمارات المجتمع والاستثمارات التي يديرها المجتمع
عدم كفاية الخدمات الأساسية	المفاوضات مع السلطات ؛ الاستثمار المباشر من جانب المجتمع ؛ الاستثمارات التي يديرها المجتمع
محدودية أو انعدام الأمان	صناديق الطوارئ والمدخرات
عدم كفاية حماية الفئات الفقيرة	منظمات المجتمع القوية ؛ المفاوضات السياسية
العجز	منظمات المجتمع القوية ؛ الاتحادات والاشتراكات والمفاوضات السياسية.

الجدول رقم 17: معالجة الفقر الحضري بواسطة صناديق المجتمعات.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **تمويل المأوى الحضري، التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية.** مرجع سبق ذكره، ص 61.

في نفس الإطار تؤدي **شعبة التعاون الإقليمي والتقني** دورا مهما على صعيد إدارة الحكم المحلي، من خلال إدارتها لأكثر من 130 برنامجا ومشروعا تقنيا في نحو 60 بلدا، خاصة من العالم النامي، وبالذات الدول الفقيرة مثل: أفغانستان والصومال وهايتي والنيبال، حيث تسعى إلى تعزيز البناء الحضري، ومساعدة سكان الضواحي والأحياء الفقيرة في التزود بالخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي، وتحسين البيئة المعيشية، وإدارة الإعمار بعد الكوارث، ويجرى تنسيق العمل التنفيذي لموئل الأمم المتحدة عبر أربع مكاتب إقليمية:

المكتب الأول: مقره في فوكيوكا باليابان، ويغطي منطقة آسيا والمحيط الهادي ؛

المكتب الثاني: مقره وارسو ببولندا، ويغطي منطقة أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفيتي السابق ؛

المكتب الثالث: مقره نيروبي بكينيا، ويمثل إفريقيا والعالم العربي ؛

المكتب الرابع: مقره ريو دي جانيرو بالبرازيل، ويمثل أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي ؛(1)

يدير برامج عمل الشعبة 45 مديرا تنفيذيا، وجميعهم من مواطني البلدان الذين يعملون بها.

تقوم **شعبة تمويل المستوطنات البشرية** والتي تضم فرع التمويل الحضري، وفرع المياه والصرف الصحي والبنية التحتية، بتعزيز تمويل وتطوير البنية الأساسية للمدن، باستخدام آليات مالية مبتكرة، من قبيل "مرفق تحسين الأحياء الفقيرة" و"آلية العمليات التجريبية للتمويل الأولي القابل للاسترداد*" وآليات مالية مبتكرة أخرى، بالاستعانة بالقطاع الخاص، والمبادرات القائمة على المجتمع المحلي كصناديق المرأة الخاصة بالحصول على الأراضي، كما يسعى البرنامج إلى توفير أقصى حد ممكن من المياه الصالحة للشرب لاسيما للفقراء وبشكل خاص في المناطق المصنفة ضمن الأقاليم الجافة في إفريقيا والشرق الأوسط واسيا الوسطى، من اجل ترشيد إدارتها والمحافظة عليها بيئيا من التلوث، حيث يتولى فرع المياه والصرف الصحي والبنية التحتية، إدارة "الصندوق الإستئماني للمياه

(1) لتفاصيل أوفر راجع:

- نفس المرجع، ص ص 14-16.

- UNHABITAT, **MONITORING AND RESEARCH DIVISION.** Op.Cit, pp 01-03.

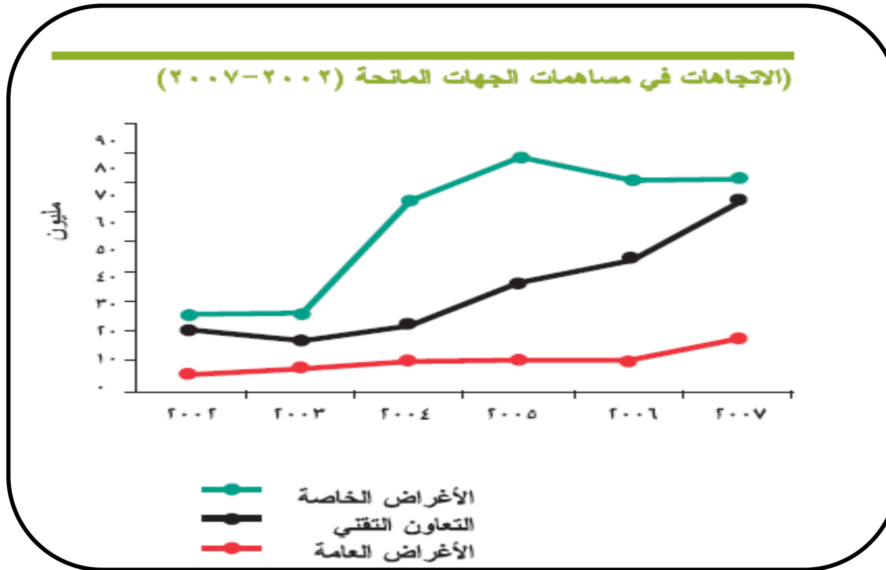
* تتمثل **آلية العمليات التجريبية للتمويل الأولي القابل للاسترداد والآليات المالية المبتكرة الأخرى فيمايلي:**

صممت العمليات التجريبية للتمويل الأولي القابل للاسترداد، لتفعيل قرار مجلس إدارة الموئل رقم 10/21 لعام 2007م عن طريق إنشاء صندوق استئماني في إطار موئل الأمم المتحدة ومؤسسة المستوطنات البشرية، لفترة تجريبية مدتها أربع سنوات من 2007 إلى 2011 دعما لتطبيق العمليات التجريبية للتمويل الأولي القابل للاسترداد والآليات المالية المبتكرة الأخرى، وتقضي الفكرة بان توفر هذه العمليات التجريبية رأس المال الأولي للمؤسسات المالية المحلية (المصارف ومؤسسات التمويل الصغير) على شكل قروض أو تحسين الائتمانات، وهي تقوم بذلك بالاقتران مع أنشطة المساعدات التقنية لتحفيز الاستثمارات في الإسكان الذي يراعي احتياجات الفقراء والبنية التحتية ذات الصلة، وتحسينها في شراكة وثيقة مع الحكومات الوطنية والمحلية، وبدعم من الوسطاء المحليين.

انظر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مرجع سبق ذكره، ص 19.

والصرف الصحي" الذي انشأ عام 2002م، والذي يدير برنامجين خاصين: برنامج توفير المياه للمدن الإفريقية، وبرنامج توفير المياه للمدن الأسيوية، بالتنسيق مع مصرف التنمية الإفريقي، وبنك التنمية الآسيوي.(1)

تضطلع **شعبة دعم البرنامج** بإدارة الموارد المالية والإدارية والبشرية للمنظمة، من خلال ضمان استخدام أفضل الممارسات، وإجراءات التخطيط الفعالة واستعراضها بصفة دورية، وضمان التطبيق السليم للاتفاقيات وتحمل المسؤولية عن خدماتها، وفيما يخص مصادر تمويل خدمات الموئل فان أكثر من نصف مصادر التمويل يأتي من الحكومات ومانحين حكوميين دوليين، وتساهم وكـــالات الأمم المتحدة الأخرى والبنك الدولي في المشاريع المشتركة، بالإضافة إلى مساهمات الهيئات والسلطات المحلية، حيث يتمتع البرنامج بميزانية سنوية تقدر بـــ: 300 مليون دولار أمريكي، بما يخدم الأهداف التي سطرتها الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، والشكل التالي يوضح اتجاهات مساهمات الجهات المانحة:



الشكل رقم 16: اتجاهات مساهمات الجهات المانحة لبرامج الموئل

المصدر: الموئل، **نحو مستقبل حضري أفضل**. مرجع سابق، ص 21.

نلاحظ في هذا الشكل انه يتم تحصيل نسبة كبيرة من مجموع إيرادات الموئل كأموال للأغراض الخاصة والتي بلغت حوالي 80 مليون دولار أمريكي للسنة المالية 2004-2005م، أما بقية الأموال فيتم تحصيلها مشاريع للتعاون التقني، والتي بلغت حوالي 70 مليون دولار أمريكي للسنة المالية 2006- 2007م، أما بقية الموارد فيتم تخصيصها لأغراض عامة، والتي لم تتجاوز 20 مليون دولار أمريكي للسنة المالية 2006-2007م.

(1) UNHABITAT, **FINANCING HUMAN SETTLEMENTS DIVISION.** Op.Cit, pp 01-02.

المبحث الثالث: دور منظمة الشفافية الدولية في ترشيد الحكم المحلي ومكافحة الفساد:

تعتبر ظاهرة الفساد وسوء الحكم، من بين الظواهر المرضية التي عرفتها المجتمعات البشرية، على نحو متفاوت، إلا أن عددا من العناصر تضافر منذ بدايات تسعينات القرن الماضي، محدثا انفجارا في الفساد في أنحاء مختلفة من العالم، تضمنت هذه العناصر: "إزالة الضوابط وخصخصة الأسواق في دول الاتحاد السوفيتي السابق، ظهور فرص إبرام الصفقات الاقتصادية الدولية بين أطراف مختلفة في أنحاء العالم، وتسريع تكنولوجيات المعلومات وإضفاء طابع ديمقراطي نسبي عليها، وهي قادرة على نقل المعلومات والأموال مباشرة وبطريقة سرية في أنحاء الكوكب. لقد أوجدت هذه الظروف معا فرصة لازدهار ظاهرة لم يسبق لها مثيل هي **(الفساد بلا حدود)**"[1] وقد تمت الإشارة في موضوع سابق إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الكبرى التي يخلفها الفساد على مجموعة واسعة من المصالح، فالفساد يقوض الحكومة الجيدة، ويشوه السياسة العامة بشكل جوهري، ويؤدي إلى سوء توزيع الموارد ويؤذي القطاع الخاص ويضر بالفقراء على وجه التحديد.

قبل ظهور منظمة الشفافية الدولية سجل تقدم ضئيل في محاربة الفساد، سواء على المستويات الوطنية المحلية، أو العالمية، كما أن المؤسسات الدولية الحكومية مثل البنك الدولي الذي ورغم اقتناعه بان الفساد هو السبب والمعطى الأساسي لفشل كل بعد من أبعاد الحكم الراشد: المتمثلة في إدارة القطاع الخاص، والمساءلة، والإطار القانوني للتنمية، المعلومات والشفافية، إلا أن القسم القانوني في البنك الدولي أبدى معارضة شديدة لتطوير جدول أعمال لمكافحة الفساد **بداية تسعينات القرن الماضي** معتبرا أن ميثاق تأسيس البنك الدولي، يمنعه من التدخل في الشؤون السياسية للدول الأعضاء، وبالتالي فان الفساد يتخطى صلاحيات البنك القانونية، وفي ظل هذه الظروف، نشأت منظمة الشفافية الدولية متبنية خيار مكافحة الفساد كخيار استراتيجي لترشيد الحكم على المستوى العالمي والمحلي.[2]

المطلب الأول: ماهية منظمة الشفافية الدولية:

منظمة الشفافية الدولية، هي منظمة غير حكومية – تطوعية، تمثل التعبير المؤسسي عن حركة عالمية لمكافحة الفساد، في شكل مجتمع مدني عالمي، برز في سياق التحولات العالمية الكبرى التي أعقبت نهاية الحرب الباردة، تضم مجموعة من الأفراد من مختلف الاتجاهات والانتماءات الفكرية والمهنية والاجتماعية والوطنية المتعددة، يجمعهم حس مشترك بخطورة الظاهرة (أي: الفساد) التي تقوض كل جهود التنمية ووعي متبادل بضرورة مقاومتها والقضاء عليها بكل السبل.[3]

[1] آن فلوريني، **القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية.** تر: تانيا بشارة، دار الساقي بالاشتراك مع مركز البابطين للترجمة، بيروت/الكويت، 2005، ص34. نقلا عن: هونفينغ وانغ وجيمس روزنو، "الاعتراض على الفساد في العالم: استكشاف التحول في المعايير"، بحث مقدم في **مؤتمر المؤسسات الدولية: المسيرات العالمية – العواقب المحلية**، جامعة دوك، دورهام، ن.س. 1999، ص 15.

[2] نفس المرجع، ص 40.

[3] حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 100.

. **أولا: نشأة المنظمة:** بالرغم من تعدد الشخصيات التي ساهمت في بعث الحركة العالمية لمناهضة الفساد، إلا انه يمكن القول بان الألماني (بيتر إيغن Peter Eigen) وهو احد كبار الموظفين السابقين في البنك الدولي والذي يتمتع بخبرة واسعة في قضايا التنمية في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، قد لعب دورا بارزا في نشوء المنظمة: كان يشغل منصب المدير الإقليمي للبنك الدولي في شرق إفريقيا الذي كان مقره في "نيروبي" ولم يكن مهتما بقضايا الفساد، لكن وبحكم خبرته لاحظ الأثر المدمر للفساد، واقتنع بضرورة التصدي له من اجل تحقيق التنمية المستديمة، لكنه اصطدم برؤية البنك الدولي المبدئية التي اعتبرت بان التطرق لمسالة الفساد سينتهك متطلبات ميثاق البنك بالامتناع عن النظر في الاعتبارات السياسية عند اتخاذ القرارات، وبالتالي لم يكن هذا الخيار مطروحا في أدبيات البنك الدولي، فعبر عن استيائه من عدم رغبة البنك في التغيير من الداخل، فتعاقد مبكرا، وقام بعقد سلسلة لا متناهية من الاجتماعات الصغيرة مع المهتمين بقضايا الفساد، والمستعدين للمساعدة كمدراء الشركات الكبيرة والمتوسطة الحجم ومسؤولين في مجال التنمية وصحافيين وأكاديميين ومحققين مؤسساتيين ومنظمات غير حكومية بارزة ومهمة، وقادة سياسيين من مختلف أنحاء العالم، مثل "أوسكار آرياس" الحائز على جائزة نوبل، و"كمال حسين" وزير العدل والخارجية السابق في بنغلاديش، الغاية التي جمعتهم هي حب النزاهة والرغبة في مجتمع نظيف تتمتع به المؤسسات العاملة (بالشفافية) التامة في عملها وتخضع فيه (للمساءلة) الدورية تقوّم تلك الأعمال وترشدها للطريق القويم الذي يتيح في المحصلة (حكماً حسناً) مرضياً للجميع.[1]

توجت هذه الاجتماعات واللقاءات بإنشاء منظمة الشفافية الدولية بصورة فعلية ورسمية في ماي من العام 1993م، في ألمانيا وبالتحديد في (جامعة غوتنغن الألمانية)، بحضور أكثر من سبعين مشاركا يمثلون مختلف مناطق العالم، هدفها المعلن أنها منظمة أكاديمية تعمل على تقوية المجتمع المدني وصياغة تحالف يقود المجتمع إلى الحد من الفساد، وتم التوقيع على الميثاق التأسيسي للمنظمة، وفي خلال أربع سنوات من عملها المتواصل في مجال مكافحة الفساد الدولي استطاعت المنظمة أن تقيم شبكة من الفروع، تضم ما يقرب من خمسة وسبعين فرعاً في كافة أنحاء العالم، وبرغم التأكيد على الاستقلالية السياسية والمالية عن آراء وتوجيهات الحكومة في العمل في مجال مكافحة الفساد كمنظمة غير ساعية إلى الربح، إلا أن الحسابات السنوية للمنظمة تبين تلقيها هبات هامة من عدة مصادر حكومية ومؤسساتية، وبالرغم من الترحيب الجماهيري والنخبوي بالمنظمة، في العديد من الأوساط الدولية، إلا أن المنظمة واجهت بالمقابل مجموعة من الانتقادات والشكوك، من جانب أوساط عديدة كرجال الأعمال والمتحدثين باسم الشركات العالمية الكبرى، وبعض التيارات المتنفذة في المؤسسات الدولية الحكومية كالبنك الدولي.[2]

[1] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، **الفساد و الإصلاح** . مرجع سبق ذكره، ص 265-266.

[2] آن فلوريني، مرجع سبق ذكره، ص ص 41-42، وانظر: حسن نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 101.

. **ثانيا: أسباب اهتمام منظمة الشفافية بالفساد:** تتعدد الدوافع نحو تبني إستراتيجية مكافحة الفساد من جانب المنظمة والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

أ. أسباب إنسانية (وذلك لإعاقة الفساد الكثير من عمليات التنمية، والتي تؤثر على نوعية الحياة للمواطن، وتنتهك حقوقه الإنسانية الأساسية في العيش الكريم).

ب. أسباب إصلاحية (حيث يعوق الفساد أسلوب الحكم الصالح والخيار الديمقراطي الصحيح ونجاح إصلاح المؤسسات، خاصة في بلدان عالم الجنوب التي تعاني من مشكلات التحول إلى اقتصاد السوق، وهو ما يستدعي التكامل والتنسيق البناء بين جهود إصلاح المؤسسات وتطوير السياسات من جهة، وجهود مكافحة الفساد باعتباره المظهر المميز لسوء الحكم).

ج. أسباب أخلاقية (لإعاقة الفساد تكامل المجتمع، من حيث تأثيره المباشر في منظومة القيم، المنتج لسلوكات فاسدة، والمؤثر على بنية وتماسك المجتمع مع ما قد يفضي إلى أزمات سياسية واجتماعية كانتشار مظاهر العنف والجريمة في أوساط المجتمع)

د. أسباب اقتصادية (لتشويه الفساد للاقتصاديات الدولية، وبالتالي يؤثر على منافع الاقتصاد الفعال، ويعيق النمو الاقتصادي المطلوب).[1]

. **ثالثا التنظيم المؤسسي للمنظمة:** تم الاتفاق في المؤتمر التأسيسي للمنظمة، على اختيار العاصمة الألمانية (برلين) لتصبح المقر الرسمي للمنظمة، وتم الاكتفاء بسكرتارية صغيرة يقودها مجلس تنفيذي وآخر استشاري: يتكون المجلس التنفيذي من 10 إلى 15 مديرا تنفيذيا، مع رئيسين ونائبين له يعملون قانونيا لمصلحة المنظمة، ويساعدهم مجلس استشاري منتخب يتألف من خبراء دولتين من مختلف النواحي الجغرافية والمهنية، يتولى التنسيق بين أنشطة الفروع (Charters) التي تتمكن من إنشائها في مختلف مناطق العالم، يتطوع أعضاء مجلس الإدارة والمجلس الاستشاري للعمل لمصلحة منظمة الشفافية الدولية من دون اجر، ويشرفون على عمل الأمانة العامة المركزية في برلين وأكثر من 70 فرعا قوميا في أنحاء مختلفة من العالم.[2]

وفيما يتعلق بمسالة التمويل، فقد تم التأكيد على تفادي الاتكال بشكل مبالغ فيه على التمويل من مصدر معين أو فئة معينة لحماية استقلالية المنظمة، كما بدل جهد خاص للحيلولة دون الاعتماد الشديد على التمويل من القطاع العام، برغم ذلك، فإن عملية جمع الأموال من القطاع الخاص كانت دون سقف التوقعات إذ يمثل حوالي عشرة في المائة من ميزانيتها، ويأتي التمويل من عشرات الدول، وبعد التوقع لزيادة هامة في الأنشطة والدعم المؤسساتي، بلغت النفقات العامة للمؤسسة مبلغا إجماليا قدر سنة 1995 بـــ570 ألف دولار أمريكي لتتخطى مبلغ المليونين و571 ألف دولار في العام 1998.[3]

(1) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، **الفساد و الإصلاح** . مرجع سبق ذكره، ص 266.

(2) آن فلوريني، مرجع سبق ذكره، ص 33.

(3) نفس المرجع، ص41.

المطلب الثاني: إستراتيجية منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد:

إن بناء استراتيجيات لمكافحة الفساد – من وجهة نظر المنظمة – يقتضي خلق بيئة للنزاهة، بما فيها الشفافية والمساءلة، من خلال تعميق أسس النزاهة في العمل العام، عبر تجسيد مبادئ ومعايير المحاسبة والمساءلة والأمانة والإفصاح، مع اعتماد مدونات سلوك، ومواثيق شرف أو أخلاقيات عمل في المؤسسات العامة.

كما تتعدد استراتيجيات منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، والتي تقوم على مايلي:

. جمع وتحليل ونشر المعلومات لزيادة الوعي العام حول الفساد.

. بناء التحالفات الوطنية، الإقليمية والعالمية التي تشمل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص لمكافحة الفساد المحلي والدولي.

. التنسيق بين الفروع الوطنية ودعمها لتنفيذ هذه المهمة.[1]

أ. خلق الوعي العام بمواجهة الفساد: تتعدد الأساليب المعتمدة، والاستراتيجيات المنتهجة، في سبيل تنوير الرأي العام المحلي والوطني، بخطورة الفساد، حيث تعمد منظمة الشفافية الدولية، وعبر فروعها المحلية، إلى نشر كراسات تعريفية بمظاهر الفساد وأسبابه، ونتائج وآليات مكافحته، وتوزيعها على نطاق واسع ؛ كما تقوم باستخدام الرسوم التعليمية أو المطبوعة على اليوميات (الرزنامة) أو الملصقات التي تعبر عن مظاهر الفساد بأسلوب هزلي وهادف، أو استخدام وسائل فنية (مسرحيات، برامج إذاعية وتلفزيونية...) ؛ بالإضافة إلى الدراسات الاستطلاعية التي تمكن الجمهور من الاطلاع على ما يدور في المؤسسات العامة من استغلال للمال العام، ومظاهر الرشى وغيرها من مظاهر الفساد.[2]

كما ساعدت وسائل الإعلام منظمة الشفافية، من خلال التغطية الإعلامية لجدول أعمالها، وفضح الممارسات الفاسدة، وإثارة مواضيع مثيرة للجدل تتعلق بالسلوكيات الفاسدة لمسؤولين سابقين، وتبقى أكثر أداة فعالية هي نشر مؤشر مدركات الفساد، الذي يولد ردود فعل وطنية ومحلية – كما حدث في باكستان والكامرون* – مطالبة بالإصلاح ومعاقبة المسؤولين الفاسدين.[3]

---

[1] آن فلوريني، مرجع سبق ذكره، ص 44.

[2] منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص ص 37-38.

* بعد فترة قصيرة من إصدار مؤشر الفساد للعام 1996م، واجه أعضاء المعارضة في البرلمان الباكستاني رئيسة الوزراء آنذاك "بنظير بوتو" بنتائج الإحصاء، تلتها تظاهرات في الشوارع، انتهت بإقالتها من منصبها، لتشهد "بوتو" خسارة ساحقة في الانتخابات التالية، أما في الكاميرون فقد كان رد الحكومة في البداية عنيفا على ترتيب البلاد السيء في مؤشر الفساد للعام 1998م، إلا أن وسائل الإعلام ومؤسسات العمل أبدت راحة عارمة لأنه بات بالإمكان أخيرا مواجهة مدى الفساد بصراحة، وبعد مرور شهرين على إصدار مؤشر الفساد للعام 1998م، تلقت منظمة الشفافية الدولية دعوة من رئيس الدولة للمساعدة في تعزيز جهود مكافحة الفساد في الكاميرون. نقلا عن: آن فلوريني، مرجع سبق ذكره، ص 46.

[3] آن فلوريني، مرجع سبق ذكره، ص ص 45-46.

ب. تعزيز المحاسبة الأفقية: من خلال تعزيز مقومات نظام المساءلة الأفقية، على النحو التالي:

1. تعزيز البناء التنظيمي للمؤسسات: بتحديد الإجراءات والآليات والمدد الزمنية لتقديم الخدمة واطلاع الجمهور عليها، وإنشاء دواوين الشكاوى ووضع أنظمة ميسرة لعملها، وتمكين الجمهور من مراقبة أداء المسؤولين للخدمة المدنية عبر توعيتهم بحقوق وواجبات المواطنة.

2. إصلاح البرامج والمؤسسات العامة، وتعزيز دور المجتمع المدني.

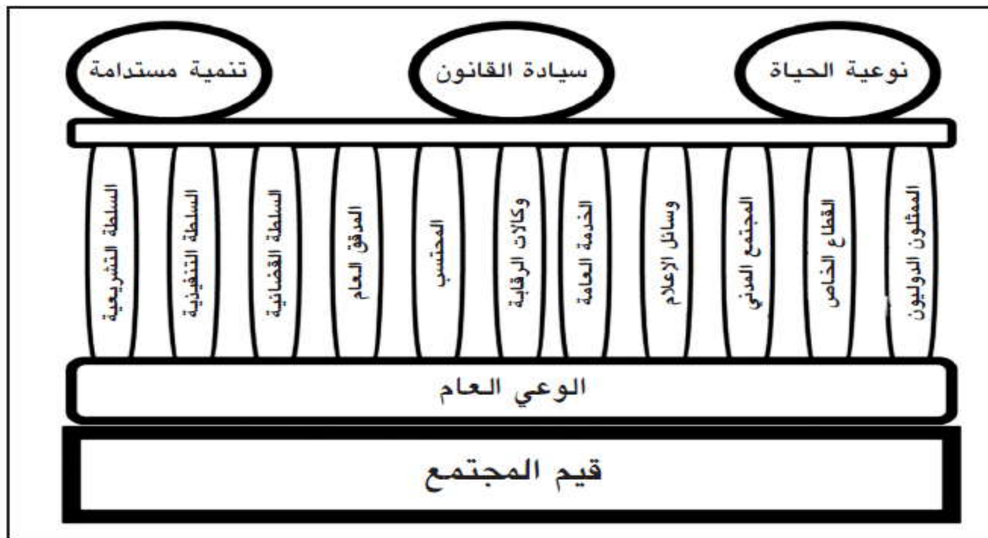
ج. بناء نظام النزاهة الوطني: من خلال توسيع نطاق المساءلة الأفقية، عبر تعدد هيئات الرقابة والمحاسبة (البرلمانات وهيئات الرقابة العامة، وسائل الإعلام الحرة والمحاكم...) ويعبر هذا النظام عن مقاربة شاملة لمكافحة الفساد، تقوم على إصلاح الأطر المؤسسية والقانونية وإجراءات العمل، كما يقوم على منهج تدرجي من خلال مشاركة محلية مجتمعية تشمل مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والمؤسسات الدينية، ويقوم هذا النظام على مايلي:

. الإطار المؤسسي: ويشمل مختلف الأجهزة والإدارات الحكومية.

. الإطار القانوني: يتمثل في التشريعات التي تحمي المواطن من تعسف السلطة وتمنع انتشار الفساد.

. السياسات العامة: تعبر عنها استراتيجيات التنمية التي تأخذ في الحسبان مصالح الجمهور بكل فئاته.

تتمثل أهداف نظام النزاهة الوطني في تحسين نوعية الحياة، وتحقيق التنمية المستدامة وضمان حكم القانون، تضطلع بها مختلف المؤسسات الدولية، الوطنية والمحلية، التي تمثل أعمدة النزاهة، من اجل التأسيس للوعي العام وحماية قيم المجتمع، وتحقيق النجاعة القصوى، والاستفادة المثلى من الخدمات النوعية لمختلف شرائح المجتمع[1] وهذا ما يوضحه الشكل التالي:



الشكل رقم 17: أعمدة نظام النزاهة الوطني:

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية**. مرجع سبق ذكره، ص 41.

[1] منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية**. مرجع سبق ذكره، ص ص 38-41.

كما يرتبط كل عنصر من عناصر نظام النزاهة الوطني بمجموعة من القواعد والممارسات تمثل أدوات مركزية للعمل، وغياب أي عنصر منها يؤشر على ضعف في هذا العنصر أو ذاك والجدول التالي يوضح القواعد والممارسات المرتبطة بأعمدة النزاهة، حسب منظمة الشفافية الدولية:

العمود المؤسسي	القواعد والممارسات المركزية المطابقة
. السلطة التنفيذية	. قواعد تضارب المصالح
. المجلس التشريعي/البرلمان/مجلس الشعب	. انتخابات حرة ونزيهة
. لجنة الحسابات العامة (في المجلس التشريعي)	. سلطة محاسبة كبار المسؤولين
. المدقق العام/ هيئة الرقابة العامة	. إعداد التقارير العلنية
. الإدارة الحكومية	. أخلاقيات الإدارة الحكومية
. القضاء	. الاستقلالية والنزاهة والفاعلية
. وسائل الإعلام	. حق الوصول إلى المعلومات وإعطاء المواطنين صوتا
. المجتمع المدني	. حرية التعبير
. مؤسسة الوسيط	. إدارة السجلات
. وكالات الرقابة/مكافحة الفساد	. القوانين النافذة والواجبة النفاذ
.القطاع الخاص	. سياسة التنافس وقواعد المشتريات الحكومية
. المجتمع الدولي	. مساعدة متبادلة فعالة قانونية/قضائية

الجدول رقم 18: القواعد والممارسات المرتبطة بأعمدة النزاهة

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص 44.

د. إنشاء التحالفات ضد الفساد المحلي والدولي: العنصر الآخر في إستراتيجية منظمة الشفافية المؤسساتية، هو بناء تحالف طبيعي من المصالح، بتعبير رئيسها "بيتر إيغن" من خلال الدعم الواسع النطاق المتوقع من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية وقطاع الأعمال: " إن الفـساد يقضي على حماية حقوق الإنسان وتطبيق حقوق الملكية (الضرورية للأعمال)، وتطوير المعايير المهنية (مثلا في القانون والمحاسبة والهندسة) وحـمـاية الأولاد من الاستغلال والحفاظ على البيئة وبالتالي فان جاذبية الحركة المناهضة تعكس قدرتها على الجمع بين أطراف غريبة عن بعضها عادة. إن أهداف منظمة الشفافية العريض الذي تتشاركه أطراف كثيرة اليوم تعمل باسم المنظمات غير الحكومية وجمعيات الدعم والمطالبة بتحسين الحكم، هو تشكيل تحـالـفات بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص." [1]

من هذا المنطلق حرصت منظمة الشفافية على إقامة صلات وثيقة مع أصحاب المصلحة الممثلين في: <u>مؤسسات العمل</u>: التي تمثلها شركات القطاع الخاص المـحلية والعـالمية، الذيـن أبـدو

[1] آن فلوريني، مرجع سبق ذكره، ص 48.

استعـــدادهم التدريجي للانخراط في حملة مكافحة الفساد، والتأسيس لأخلاقيات العمل مع انتشار مراكز الأبحاث والإصدارات والندوات وشبكات العمل في أنحاء العالم.

الحكومات: من خلال إدراك العديد من الدول للحاجة إلى إشراك المجتمع المدني في أي جهد لمكافحة الفساد، وتعاونهم البناء مع فروع المنظمة، خاصة في إطار إقليمي كالاتحاد الأوروبي.

المؤسسات المالية الدولية: من خلال إقناع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي باعتماد مواقف أكثر قوة حيال الفساد.

الأفراد: تؤكد منظمة الشفافية الدولية، بأن بناء التحالف ضد الفساد لم يكن ممكنا لولا القيادة والالتزام الفرديان لهذه الغاية، من خلال الاستناد إلى شبكة كبيرة من المتطوعين والمحترفين رفيعي المستوى والنفاذ الذي يؤمنونه إلى صانعي القرارات الأساسيين، يجعل منظمة الشفافية بلا شك أقوى من عدة مجموعات تقليدية، كما يساهم الأكاديميون بشكل نشيط في أعمال المنظمة من خلال إجراء الأبحاث ونشرها.[1]

ه. بناء الفروع القومية الفاعلة: أنشأت منظمة الشفافية الدولية شبكة الفروع الوطنية التي أصبحت أساس أنشطتها، والتي تمثلها منظمات المجتمع المدني المعنية بمكافحة الفساد، في أكثر من سبعين دولة حيث تجذب فروع المنظمة الوطنية أشخاصا من مختلف شرائح المجتمع المدني، وتميز تصنيفات الفروع القومية في التقارير السنوية للمنظمة بين ثلاثة أشكال: الفروع التي أقرها رسميا مجلس إدارة منظمة الشفافية، وتلك التي هي قيد الإنشاء، والدول التي لمنظمة الشفافية الدولية صلة وصل معها، لكنها لا تتمتع بالقاعدة الكافية لإنشاء فرع خاص بها. كما يشير تنوع الأشخاص المشاركين في تشكيل فروعها الوطنية، إلى أن المنظمة تسير وفقا للطلب المعبر عن المصالح المحلية، مع إدراك حجم حاجاتها وإمكاناتها، كما تعرض إرشادات الفروع القومية لمبدأين مقيدين للعمل: القيد الأول هو ضمان الحيادية وعدم الانحياز لأي طرف سياسي، وبالتالي عدم تضمن المراتب القيادية في الفرع الوطني لأعضاء بارزين في المعارضة أو الحزب السياسي الحاكم، والقيد الثاني هو عدم التحقيق في مزاعم الفساد الفردية، وقد أتاح هذا التوازن بين الإرشادات الصارمة والاستقلالية اللامركزية الفرصة أمام الفروع القومية لابتكار مجموعة واسعة النطاق من الاستراتيجيات الفاعلة ضمن ثقافاتها المحددة، وقد ضمت الاستراتيجيات:

"- إنشاء مسرح جوال لنقل رسائل مكافحة الفساد إلى المناطق الدينية، كما يفعل الفرع الأوغندي.

- تنظيم ورشات العمل حول الاستقامة القومية والمشاركة فيها، كما تفعل الفروع الهندية، الماليزية......

- تكييف كتاب المصدر الخاص بمنظمة الشفافية حول أنظمة الاستقامة القومية مع الظروف والاجتهادات المحلية، كما هي الحال في الفروع الأمريكية اللاتينية وفي اوغندة.

- تنظيم إحصاءات عن الاستقامة القومية ونشر النتائج، كما هي الحال في بنغلادش والدانمارك وتنزانيا.....

[1] نفس المرجع، ص ص 48-53.

- تأمين برامج التدريب للصحافيين المحققين لتعزيز دور وسائل الإعلام في احتواء الفساد، كما في روسيا...
- إجراء الحملات لدفع السياسيين البارزين إلى توقيع تعهدات محددة لمكافحة الفساد خلال فترات الانتخاب واعتماد آليات متابعة ضمنية، كما في الأرجنتين وبابواغينيا الجديدة وتنزانيا.
- الترويج لحملة وطنية لطلاب المدارس لكتابة مواضيع عن آليات الرشوة والغش، كما في الأرجنتين." [1]

كل هذا يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالدعوة إلى الشفافية والمساءلة من النواب المنتخبين بما يمثل خطوة هامة نحو الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى ديمقراطية المشاركة، وإذا كانت الفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية في الدول المتطورة، تميل إلى التركيز على محاربة الفساد المتخطي للحدود القومية، فإن نظيرتها في الدول النامية، تميل إلى محاربة الفساد على المستويين القومي والمحلي.

و. تعزيز الإرادة السياسية لمواجهة الفساد: من خلال توفير الدعم لإرادة الإصلاح، من مختلف القوى الرسمية والمجتمعية، ومؤسسات القطاع الخاص، حيث تمثل هيئات الرقابة الرسمية وقادتها مصدر دعم وتأييد مهمين – بحكم المنصب – للقادة السياسيين الذين تتوفر لديهم إرادة الإصلاح بالإضافة إلى دعم الجمهور، على أن وجود إرادة للإصلاح وتوفر المصلحين، لا يعني أن الإصلاح قد أصبح عملية قائمة بذاتها، فالإصلاح عملية مستمرة وطويلة المدى، وتتطلب مشاركة اكبر من الجمهور والقيادة السياسية.[2]

المطلب الثالث: تعزيز المساءلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي:

تقترح منظمة الشفافية الدولية جملة من الأدوات والآليات التي من خلالها يمكن تمييز بؤر الفساد من جهة، وتحصيل المعرفة والمعلومات المساعدة على زيادة الشفافية في الحكم المحلي ومراقبة النشاطات الحكومية وأداء الممثلين المحليين، وتعزيز موقع ودور منظمات المجتمع المدني، انطلاقا من تجربة اتحاد البلديات الكندية (FCM) القائم على تعزيز العمل الحضري باليات المسائلة (العامة والداخلية) المنتجة لعمليات مراقبة فعالة تساهم في ردع الفساد، وتساعد في تحسين أداء الحكومات المحلية من خلال زيادة الفعالية والكفاءة من جهة، وتضمين المجتمع المدني في عملية الرقابة، وإجراء الدراسات والبحوث، التي يضطلع بها ممثلو المنظمات الدولية غير الحكومية والباحثون الأكاديميون[3].

تتضمن مؤشرات تقييم الشفافية في الحكومات المحلية، أو الهيئات والجماعات المحلية، مايلي:

. هل الحكومة المحلية مسؤولة ديمقراطيا؟

. هل تخضع المؤسسات المحلية لعمليات تدقيق مستقل؟

[1] نفس المرجع، ص 57.

[2] منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص ص 45-46.

[3] Transparency International & United National Human Settlements Programme, **Tools to Support Transparency in Local Governance.** Copyright : UN-HABITAT & TI, Printed in Nairobi, March 2004, p29.

. اجتماعات الهيئات المحلية مفتوحة أمام الجمهور أم مغلقة ؟

. هل الإدارات المحلية خاضعة للسلطة القضائية للمحقق أو لهيئات مماثلة ومستقلة؟

. هل سجلات الهدايا والإكراميات تبقيان أولائك الممثلين في مناصبهم الحساسة؟ إذا كان كذلك، هل هناك حق الحصول العامة على هذه السجلات؟

. هل هناك نشر رسمي سهل ومتاح للجمهور من جانب الهيئات المحلية التي تشمل العقود والعروض والميزانيات والحسابات المصرفية؟

. هل هناك بيان منشور يوضح معايير ومجالات التصرف الممنوح للمواطنين، لممارسة حق الرقابة على أعمال مسؤوليهم المنتخبين والموظفين الحكوميين المحليين؟

. بالنسبة للمسؤولين المنتخبين، هل هناك نص قانوني يلزمهم علنا بكشف دخلهم وأصولهم المالية قبل تسلم مكاتبهم ومباشرة مهامهم؟[1]

في هذا الإطار، وضعت منظمة الشفافية الدولية، بالتنسيق مع البنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للاستيطان البشري، جملة من الأدوات المساعدة تتمثل في:

. قائمة التدقيق الخاصة بالبلدية ؛ . مسح الفساد الحضري ؛ . تقييم ضعف النشاطات البلدية ؛ . تقييم المشاركة في أعمال الفساد.

. **أولا: التدقيق البلدي:** تتم الاستعانة بهذه الأداة من أجل تقليل منافذ وكبح فرص الفساد ضمن الإدارة المحلية، حيث يتم التركيز بشكل محدد على نظام العمل الحكومي، والأهداف الحكومية المحلية، من اجل تقييم ضعف النظام وسوء استخدام السلطة والموارد، وبهذا المعنى فهو مختلف عن مسح الفساد الحضري (كما سيأتي ذكره)، الغرض من هذه العملية تمييز بؤر الفساد والضعف في إدارة الموارد وتوفير إطار مشترك من المعلومات الموجهة نحو معرفة الأسلوب الأمثل، الذي من شانه تحسين فعالية الأعمال المحلية والمساعدة على ترويج الشفافية، بالتفاعل المباشر مع المسؤولين والموظفين البلديين.[2]

قسمت الاستمارة إلى أقسام تغطي مختلف المجالات التي تخص الأعمال البلدية الخاضعة لسوء الاستخدام والتي تتضمن:

. إقرار إطار أخلاقي منظم للعمل البلدي ؛ . وضع إطار منظم لشكاوى الجمهور (مكاتب إيداع الشكاوى والتحقيقات) ؛ . عامل القيادة ؛ . الموارد البشرية ؛ . وضع الميزانية والمقتنيات ؛ وإجراءات التدقيق المستقل.[3]

تتم الاستعانة باستمارة التدقيق البلدية من أجل تقييم عمل الحكومة المحلية، ومراعاة التقدير

(1) Ibid, p30.
(2) Ibid, p31.
(3) Ibid, p32.

الدقيق لوجهات نظر الجمهور الأوسع حيال الفساد في البلدية، بالإضافة إلى الحاجة لوضع إطار لمراقبة أداء البلدية من وجهة نظر الجمهور المستهدف بها، ومن خلال تحليل النتائج، فان قائمة التدقيق البلدية ستساعد المنتخبين والموظفين المحليين والجمهور على فهم نقاط القوة ومواطن الضعف في أنظمة العمل المحلي، والمساعدة في التزام القيادة المحلية بالحكم الحضري الجيد، وقد تمت الاستعانة بهذه الأداة في كل من ناميبيا واليونان، ففي ناميبيا قامت جمعية موظفي الإدارة المحلية (NALAO) بالتعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، وأنظمة الإدارة الدولية (MSI) بوضع مشروع نزاهة الإدارات المحلية، وفي تقييمه الأولي للمجالات الأكثر عرضة للفساد، تمت الاستعانة باستمارة التدقيق البلدية، شملت أربعة بلدات ناميبية وهي:

(Otjiwarongo, Mariental, Katima Mulilo, and Ondangwa) كما تمت الاستعانة بمنظمات المجتمع المدني لإنجاح المشروع، غطت الاستمارة ثلاثة مجالات رئيسية المتعلقة بالسياسات والإجراءات، ومشاركة الجمهور، وطبيعة العلاقة بين أعضاء المجلس البلدي والموظفين المنتخبين. (1)

أما في اليونان فقد استعملت استمارة التدقيق البلدية لأول مرة في بلدية (Piraeus) بمبادرة من سلطات المدينة، وبالتعاون مع فرع منظمة الشفافية الدولية في اليونان، كما عقدت اجتماعات في ظرف أربعة أيام، ضمت الموظفين البلديين والغرف التجارية البلدية، وعدد من منظمات المجتمع المدني، نتائج الدراسة سلمت إلى البلدية، ويمكن تلخيصها في: وضع إطار أخلاقي (أنظمة انضباط) لرئيس البلدية ونوابه، وأعضاء المجلس البلدي والمسؤولين الكبار /. كشف الأصول المالية خاصة لرئيس البلدية، ورغم إقرار أغلبية من شملتهم الاستمارة بان رئيس البلدية يستمع إلى شكاوى المواطنين، إلا انه تم وضع إطار مؤسسي منظم للعملية عبر فتح مكتب في البلدية يكون مسؤولا عن متابعة الشكاوى، وبفضل هذه الدراسة، وما تمخض عنها من إجراءات تم تحسين أنظمة النزاهة في هذه البلدية.(2)

. **ثانيا: مسح الفساد الحضري:** تساعد هذه العملية أصحاب المصلحة (المسؤولين والمنتخبين المحليين وجمهور المواطنين) في فهم الحقائق المتعلقة بالفساد، وشفافية ونوعية الحكم في مدنهم، هذا التقييم ضروري، ليس فقط لكشف مواطن الفساد، لكن أيضا من اجل المساعدة في تطوير أنظمة الشفافية لضمان نزاهة اكبر في المستقبل.

الغرض من هذه العملية هو تمييز الفساد في المؤسسات المحلية أو الأقسام والفروع التابعة لهذه المؤسسات، تحديد كلف الفساد وحجم أثاره، وحماية المصلحة العامة، وتوفير إطار للأعمال التي ستؤخذ بعين الاعتبار في ضوء نتائج المسح، وعلى هذا الأساس فعملية مسح الفساد في المناطق

(1) look : Management Systems International, **Application of the Municipal Checklist in Four Towns in Namibia.** MSI Publication, SW, Washington, DC 20024, USA, pp 01-02.
Website: http://www.msiworldwide.com/index.cfm?msiweb=project&p_id=188 Visited in:01/05/2009
(2) UN-HABITAT, « Use of the Municipal Checklist in Piraeus, Greece », **URBAN GOVERNANCE TOOLKIT SERIES.** UN-HABITAT Copyright, 2004, p01.
Website: http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/box9.html Visited in:01/05/2009.

الحضرية أداة مهمة في سبيل فضح الممارسات الفاسدة، وإبراز تصورات الناس العاديين عن الفساد في المؤسسات التي تشتغل في المستوى المحلي، يمكن أن يلعب دورا في تطوير الإجراءات المناسبة لمكافحة الرشوة والممارسات الفاسدة وتحسين الشفافية، ويعد المسح في شكل بحوث عينة تجرى على مجموعة من المؤسسات العمومية في المستوى المحلي، أو تمس النشاطات والأقسام الفرعية للحكومات الفرعية، حيث يتم تحصيل المعلومات من هذه الوكالات: القطاعات العامة والخاصة بالإضافة إلى المجتمع المدني، وتبقى أداة المسح الأكثر شعبية هي الاستمارة التقليدية (The Traditional Questionnaire) من حيث المزايا التي توفرها: السهولة والوضوح بالنسبة للمستوجبين، وعلى سبيل المثال تم إجراء مسح لتقييم درجة الفساد في الانتخابات البلدية في البرازيل من قبل فرع منظمة الشفافية الدولية في البرازيل، من خلال استمارة معلومات، كما يوضحه النموذج التالي:

0. In your opinion, in the past two years the degree of corruption in the three government spheres has [Increased significantly - Decreased significantly on 5 point scale]:

Federal ____________________

State ____________________

Municipal ____________________

1. During the last 12 months has any government official directly asked you, or made clear it was a condition, to pay a bribe for his service?

❑ Yes ❑ No

If yes, which institution(s) did he belong to?

Open answer ____________________

2. During 2000, did any public official or go-between regularly help you to get problems solved within the municipal administration, stating as a condition that you vote for a specific candidate?

❑ Yes ❑ No

3. During the campaign for the 2000 municipal elections, did any candidate (or go-between) offer you money in return of voting for him?

❑ Yes ❑ No

a. If yes, how much was offered to you?

Open answer ____________________

b. If yes, did you accept?

❑ Yes ❑ No

4. If yes to question 3, and however you answered to question 3b, did you vote for the candidate?

❑ Yes ❑ No

Note: IBOPE misunderstood this question and applied it only to persons who answered "yes" to question 3.b.

5. In your opinion, is the school system responsible for not giving corruption the attention it deserves?

❑ Agree ❑ Disagree ❑ No opinion

الإطار رقم 02: نموذج مسح تقييم الفساد في الانتخابات البلدية بالبرازيل. نقلا عن:

Transparency International, Brazil, **Survey to Assess Corruption in Municipal Elections in Brazil.** Website: http://www.transparencia.org.br/index.html Visited in: 23/10/2009.

. **ثالثا: تقييم ضعف النشاطات البلدية:** تتم الاستعانة بهذه الأداة الشبيهة باستمارة التدقيق البلدية، من أجل الكشف عن المجالات المختلفة ضمن البلدية، التي قد تكون عرضة أكثر من غيرها إلى سوء استخدام السلطة وإدارة الموارد، والإشارة إلى جهود السلطات المحلية والمصلحين في الاتجاهات ذات العلاقة بمعالجة الضعف، تحسين الشفافية وتقوية أنظمة النزاهة، حيث يتم استعراض مجموعة من الأسئلة التي يجب الإجابة عليها من طرف المنتخبين المحليين والموظفين البلديين، ليتم بعدها تحليل مختلف الردود من أجل الكشف عن مواطن الضعف أو العجز في الفعل الحكومي المحلي، ومن ثم اقتراح وصفة لعلاج وتحسين بيئة العمل البلدية، وتخفيض أخطار الفساد في القطاعات المشخصة.

. **رابعا: تقييم المشاركة في الممارسات الفاسدة:** وهي أداة منهجية في تقييم مستويات الفساد في المناطق الحضرية الفقيرة، وقد تم تطبيق هذه الأداة في اندونيسيا، كجزء من مبادرة مدعومة من البنك الدولي، رغم الإقرار بصعوبة الحصول على المعلومات التي تخص الممارسات الفاسدة، والأصعب منها استخلاص تلك المعلومات من فقراء الحضر الذين لا يرغبون في التحدث عن سلوكهم الفاسد، أو سلوك الآخرين الفاسد خوفا من العقاب، لكن تجربة تقييم المشاركة في الفساد (PCA) في اندونيسيا أعطت نتائج ايجابية ؛ تتمثل الأهداف العامة لهذه الأداة في: فهم التأثيرات السلبية للفساد على حياة الناس الفقراء، نشر هذه المعلومات على نطاق واسع على مستوى صناع السياسة العامة وعموم الجمهور، والمساعدة في التخطيط ووضع الاستراتيجيات المثلى لمواجهة الفساد والحد من أثاره.

تعد أداة الإعلام والاتصال مفتاح هذه العملية، والتي تضطلع بها في العادة المنظمات الغير حكومية التي لها برامج عمل في تلك المنطقة – ومن ضمنها فروع منظمة الشفافية الدولية – حيث تقوم فرق العمل بإجراء هذا المسح الذي يشمل القيام باتصالات وإجراء مقابلات مع المسؤولين والمهتمين بقضايا مكافحة الفساد على مدى أسبوعين أو أكثر، والمعلومات المحصل عليها تعرض للبحث والمناقشة مع إعلام المسؤولين وصناع القرار وكذلك الجمهور بنتائج العملية.[(1)]

وبالرغم من أن الآثار السلبية للفساد غير قابلة للإدراك مباشرة، إلا أن نتائج مسح الفساد في المناطق الحضرية في كينيا، قد ساعد على وصول حكومة جديدة ملتزمة بمكافحة الفساد والرشوة.[(2)]

مما تقدم يمكن إبراز الخطوات الإستراتيجية المقترحة من قبل المنظمة، من أجل تحسين المساءلة ومكافحة الفساد في الحكم المحلي، اعتمادا على ما ورد في الكتاب المرجعي للمؤسسة:

. **أولا: الهدف الاستراتيجي للمجلس المحلي:** تتمثل في تنمية المجتمع المحلي، وتوفير وتطوير خدمات البنية التحتية المحققة للرضا الجماهيري، على أساس من الديمقراطية والمشاركة الشفافة في بلورة السياسة العامة، مع ضرورة الوقاية من الفساد، كسبب أساسي لضعف العمل الإداري والخدمات.

. **ثانيا: المعايير والمبادئ الأساسية:** إن تحقيق نتائج ايجابية مرهـون بالالتزام بمجموعـة مـن

[(1)] Transparency International & United National Human Settlements Programme, **Tools to Support Transparency in Local Governance.** Op.Cit, pp 42-43.
[(2)] Ibid, p 44.

البرامج والخطط نلخصها في الجدول التالي:

الخطوات والإجراءات	برامج العمل
التخطيط والمتابعة	**وجود خطة عمل لكل خدمة، وجدول زمني، وإستراتيجية للتنفيذ.**
التزام مقاييس الجودة والتكلفة	**الالتزام بالسياسات والشروط القانونية والتنظيمية، كنظام المشتريات والعطاءات.**
الإدارة	**وجود محضر لاجتماعات المجلس، العدد والنصاب، جدول الأعمال، وجود هيكل تنظيمي وجود نظام للمساءلة، المراسلات والأرشيف الخاص بنظام الإدارة وضبط البرمجيات الالكترونية ونظام ضبط الوثائق والمستندات، وإدارة المستودعات.**
التنفيذ	**قيمة التكاليف وكفاءة الإنفاق، تقارير الأقسام، قيمة الرواتب والأجور، احترام مبدأ تكافؤ الفرص، نظام الحوافز وإتباع مبدأ الثواب والعقاب، التدريب وتنمية المهارات والمشاركة في صنع القرارات، توفر آليات الرقابة الفعالة في مكافحة الفساد.**
الحاجات إلى الخدمة	**عدد المستفيدين، التوازن بين الحاجة إلى الخدمة وتكلفتها، وعدد ونوع الخدمات المستحدثة سنويا أو خلال فترة زمنية محددة.**
المشاركة المجتمعية وتوقعات متلقي الخدمة	**من خلال تتبع مستويات الرضا عن الخدمة، ونسبة الشكاوي وأسلوب التعامل معها ووجود صندوق لشكاوى الجمهور، وأسلوب عرض الخدمات للجمهور، والفرص الممنوحة للجمهور للمساهمة في التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة، كذلك مستويات دفع الضرائب ونسبة الجباية.**
المصادر المالية	**بحساب تكلفة الخدمة (سياسة تسعير الخدمة)، ونسبة التمويل الخاص، نسبة الجباية والرسوم والمساعدات الخارجية، وإتباع إجراءات خاصة بتحصيل الرسوم المتأخرة وتوفير البيانات التي توضح سبل إعادة استثمارها لمصلحة الجمهور.**
إدارة الأموال (التدقيق المالي)	**نظام التعامل مع البنوك، ونظام الإيرادات والمدفوعات، ونظام النفقات والصرف والتوقعات، والمتابعة المالية للمشاريع، وتسجيل العمليات المحاسبية، وإعداد الموازنات وإجراءات التدقيق المالي، وإدارة أرصدة ومخصصات تقاعد الموظفين.**
القيمة البيئية	**إجراء الفحوصات البيئية (نوعية الهواء والمياه ودرجة التلوث)، المواقف العامة ووجود نظام للمخلفات البيئية، وتوفير الإرشادات البيئية، وبرامج التثقيف البيئي.**
الاهتمامات الثقافية والترفيهية	**وجود خطة للحفاظ على المعالم الأثرية.**
المشاركة في توفير الأمن المجتمعي	**المشاركة في مكافحة الجريمة والآفات الاجتماعية ومراقبة حال الطرق العامة، نظام التعامل مع المباني الخطرة.**
النمو المتصاعد (التنمية المستدامة)	**وجود خطط ومشاريع مقترحة ومحتملة التنفيذ، مع تقييمها مباشرة بعد تنفيذها، ووجود برامج لتدريب الموظفين، ومستوى الخبرات في البرامج الالكترونية.**
إصدار التقارير	**إعداد التقارير المالية والدورية والوظيفية، وإعداد الموازنات المدققة.**
الأساسيات والمرجعيات	**مستوى اطلاع الأعضاء على قوانين الانتخابات والهيئات المحلية، والأنظمة والتعليمات الصادرة عن وزارات الحكم المحلي، أو الداخلية والجماعات المحلية.**

الجدول رقم 19: المعايير والمبادئ الأساسية للحكم المحلي.

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص ص 118-120.

تسجل منظمة الشفافية الدولية في سياق عرضها للخطط والإجراءات الواجب تنفيذها في العالم العربي من اجل تحقيق حكم محلي جيد، الملاحظات التالية:

1. عدم وجود قسم خاص داخل كل هيئة محلية، يعمل كخلية للتفكير، يضطلع بمهمة التخطيط ومتابعة الانجاز.

2. غالبا ما تتوفر المؤسسات المحلية على معايير وأنظمة نوعية، لكن المشكل المطروح هنا هو مدى التقيد بها واحترامها الذي يبقى موضع تساؤل مشروع.

3. يلاحظ وجود تفاوت في نظم ومعايير الإدارة بين المؤسسات المحلية، لكن يبقى الأهم من كل ذلك هو كفاءة نظام المساءلة الذي يبقى كذلك موضع تساؤل مشروع.

4. إن معظم التجاوزات والأخطاء تحدث في مراحل التنفيذ المختلفة، وهنا تبدو كفاءة الرقابة الداخلية حاسمة في مكافحة الفساد، غير أن الرقابة الداخلية في معظم الإدارات المحلية العربية تبقى ضعيفة، ما يوفر بيئة خصبة لاستشراء الفساد وتعاظمه.

5. فيما يخص معيار الحاجات إلى الخدمة، فان مجالات الفساد تبقى واردة، لأغراض تتعلق بتحقيق مصالح انتخابية، أو زيادة النفوذ، أو خدمة مصالح خاصة.

6. ينخفض سقف التوقعات الخاص بالالتزام بتجسيد المشاركة المجتمعية، والأخذ بآراء وتوقعات متلقي الخدمة، من جانب معظم الهيئات المحلية، ومن المحتمل حدوث تجاوزات خطيرة، يصعب تقدير حجمها إلا من خلال عمل جاد، خاصة في مجال التقيد باللوائح التنظيمية.

7. تعد اغلب التقارير المرفوعة إلى الجهات الوصية، شكلية وغير وافية بالغرض، وعلى هذا الأساس فهي لا تساهم مساهمة حقيقية في كشف حالات الفساد.

8. يعتقد بان العديد من أعضاء الهيئات المحلية يجهل المرجعيات القانونية والتنظيمية، وفي حالات أكثر خطورة يجري تجاهلها وتجاوزها من قبل هؤلاء الأعضاء.[1]

ثالثا: تشخيص الوضع: فمن الضروري أن تترافق معرفة المعايير الأساسية والمبادئ الجوهرية للشفافية مع تشخيص حالة المجلس المحلي، ومختلف الهيئات المحلية لمعرفة مدى تجسيدها لهذه المعايير على ارض الواقع، وهذا بدوره يستلزم تقويم الأداء، وتحديد نقاط القوة وجوانب الضعف المميزة للأداء، وتتضمن هذه العملية: **التخطيط السليم/المشاركة المجتمعية/مصداقية المؤسسات العامة**، وعلى هذا الأساس لابد من تحديد المشاكل الأساسية المرتبطة بمحدودية الأداء، وضعف المصداقية والمشاركة، من خلال إتباع منهجية محددة للتشخيص أو التقويم، مثل إجراء مسوحات لمعرفة أراء الجمهور، وتحديد البيانات والمؤشرات الخاصة بطبيعة الأداء، و تحليل نقاط القوة والضعف: حيث تشتمل نقاط القوة في العالم العربي، على الإرث الديني والتقاليد المجتمعية كمناعة

---

[1] منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية.** مرجع سبق ذكره، ص ص 118-120.

طبيعية ضد مظاهر الفساد، إضافة إلى نسب التعليم ودور مــنظمــات العمل الأهلي، أما نقاط الضعف فتتمثل في عــدم كفاية القوانين وضعف الالتزام بها، بالإضافة إلى محدودية وسائل المساءلة والتحقيق الجنائي من جهة، وضعف البناء المؤسسي كعدم الالتزام بالمبادئ الديمقراطية، وقلة الحوافز، وسيادة القيم المجتمعية (السلبية) كالتغطية العشائرية والحماية الحزبية من جهة أخرى ؛ وتحديد مدى الانحراف عن المعايير، ومناقشة النتائج من خلال ورش العمل المتخصصة وتحديد التوصيات والخطوات التنفيذية لعملية الإصلاح. [1]

من خلال ما تقدم تؤكد منظمة الشفافية الدولية على أهمية التزام مبادئ الشفافية في أداء المجالس المحلية، من خلال تطبيق القوانين والأنظمة، وتأسيس آلية ثابتة ومستمرة للمساءلة المتمثلة في الإجراءات الإدارية المتسمة بالأداء الضامن والسليم، ومشاركة المواطنين بالمعلومات، مع تطوير استراتيجيات لتدريب المجتمع والمواطن، كتنظيم حملات زيادة الوعي بالقيم الأخلاقية، ومكافحة الممارسات الفاسدة.

---

[1] لمزيد من المعلومات راجع:

. نفس المرجع، ص ص 121-124.

Transparency International & United National Human Settlements Programme, **Tools to Support Transparency in Local Governance.** Op.Cit, pp 54-140.

المبحث الرابع: حدود وتحديات دور المؤسسات الدولية في الحكم الراشد:

لقد برز الحكم الراشد كأحد التحديات الأساسية في القرن الواحد والعشرين، وقد ظهر هذا التعبير على المستوى العالمي من خلال اللغة الانجليزية (Good Governance)، وكانت مؤسسات "بريتون وودز" وهي البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، هي التي وضعت التعبير على الساحة العالمية، وانطلقت في حملة عالمية للتبشير بالحكم الراشد كأحد الأساليب الناجعة في التسيير والإدارة بالجودة، وكأحد روافد التنمية المستدامة، ولعل من الصواب القول بان المؤسسات الدولية على تعددها وعلى اختلاف مستوياتها، تساهم بقدر معين في عمليات تطوير الإدارة الحكومية وتحسين طرق الحكم والتسيير، بما يكفل مخرجات جيدة من حيث الفعالية والكفاءة في الخدمات، والاستجابة لحاجات المواطنين والوفاء بمتطلبات وأسس التنمية المستدامة والأمن الإنساني.

لكن وبرغم النتائج الايجابية المحققة في هذا المجال، على صعيد التبشير بالحكم الرشيد ومكافحة الفساد وتطوير الفعل الحكومي ونظم الإدارة العامة، إلا أن هناك حدودا أو تحديات تحول دون ترسيخ وتعميق هذه المبادئ على مستوى عالمي واسع، في إطار الحكم /أو الرشادة العالمية، منها ما يتعلق ببنية وطبيعة عمل المؤسسات الدولية وعلاقاتها مع بعضها البعض، ومنها ما يتعلق بطبيعة وحدود الدور المعطى لها في إطار الحكم العالمي وعلاقاتها مع الكيانات السياسية المستقلة (الدول).

المطلب الأول: تقييم برامج المؤسسات الدولية للحكم: البنك الدولي نموذجا:

على صعيد آخر يسجل "دانيال كوفمان" الرئيس الأسبق للبنك الدولي عدة ملاحظات حول برنامج البنك الدولي في مجال الحكم ومكافحة الفساد نوجزها فيما يلي:

– وضع البنك الدولي مؤشرات ومقاييس دولية للحكم أو الفساد قابلة للمقارنة، تغطي أكثر من مائتي بلد استنادا إلى أكثر من 350 متغيرا مأخوذا من عشرات المؤسسات العالمية، تغطي أبعاد الحكم الستة: التعبير عن الرأي والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب أعمال العنف والأعمال الإرهابية الكبرى، فاعلية الحكومة ونوعية التنظيمات، سيادة القانون وضبط الفساد، إلا أن هذه العملية تواجه تحديات مرتبطة بعملية القياس تستدعي معالجة دقيقة لهوامش الخطأ المحتملة.

– رغم أهمية هذه التطورات في عملية القياس الاختباري والبحوث، على صعيد تأثير الحكم على التنمية: من حيث رفع مستوى الدخل الفردي، خفض نسبة الأمية، وتقليص وفيات الأطفال، زيادة مستوى التنافسية وتوزيع المداخيل، وضبط الفساد، إلا انه لا يجب المبالغة في تقدير أهمية الحكم ومكافحة الفساد، فهما ليسا العنصر الوحيد المهم في التنمية، فالسياسات الماكرواقتصادية والتجارية والقطاعية مهمة أيضا.[1]

[1] دانيال كوفمان وآرت كراي وماسيمو ماستروزي، **شؤون الحكم 4: مؤشرات الحكم لــ 1996–2004**، ورقة عمل البنك الدولي حول بحوث السياسة، واشنطن، ص ص 01–06. تاريخ التصفح: 2009/09/28.
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/4govmatters.ihtm

– إن الارتباط بين الحكم والمداخيل، لا يعني أن المداخيل الأعلى تقود تلقائيا إلى حكم أفضل، كما انه من المضلل القول بان سبب الفساد ضعف المداخيل، حيث تشير البحوث والأدلة، إلى أن الحكم الجيد هو الذي يقود إلى نمو اقتصادي اكبر، وهذا ما تجسد في عديد الاقتصاديات الناشئة بما فيها اقتصاديات دول البلطيق وبوتسوانا وتشيلي وسلوفينيا، بحيث يمكن الوصول إلى معايير عالية من الحكم الراشد بدون أن يكون البلد المعني قد أصبح جزءا من الدول الثرية.

– يستغرق ترشيد الحكم في بعض الدول بعض الوقت كي يتحسن ويعطي نتائج ايجابية، فقد حصل تحسن كبير منذ العام 1996م في مؤشر (التعبير عن الرأي والمساءلة) في بلدان تمتد من البوسنة وكرواتيا إلى غانا واندونيسيا وصربيا وسيراليون، إلا انه وفي المعدل لم يحصل تحسن عالمي في مستوى الحكم بشكل عام في هذه الفترة، وفي بعض الدول كساحل العاج ونيبال وزيمبابوي، حصل تراجع كبير في مستوى مؤشرات الحكم والفساد فيهما.

– لا تدعم الأدلّة فكرة أنّ المعنيّين بالمساعدات، باستثناء بعض المساعدات الإنسانية، يستطيعون عزل المشاريع عن بيئة فاسدة في شكل عام، حيث تشير المعطيات إلى أنّه في غياب المقاربة المنهجيّة للحكم والحرّيات العامّة وسيادة القانون وضبط الفساد، فانه يُخفَّض إلى حدّ كبير احتمال نجاح مشاريع المساعدات في بلدان تحوي قطاعات فاسدة جدا.

– يحتاج البرنامج إلى إصلاحات جوهرية ومنهجية في الحكم، ذلك أن حملات مناهضة الفساد، ولجان تقصي الحقائق، ومراسيم مدونات السلوك، لها تأثير ضئيل وغالبا ما تستعمل كأساليب نفعية سياسيا لمواجهة الضغوط التي تمارس على الدول كي تفعل شيئا حيال الفساد، ما يعيق الحاجة إلى إصلاحات جوهرية ومنهجية في الحكم.

– من المغالطات الشائعة التركيز على إخفاقات القطاع العام في البلدان النامية، فالواقع أكثر تعقيدا، إذ انه غالبا ما تمارس المصالح الخاصة النافذة، تأثيرا سلبيا في تحديد السياسة العامة والمؤسسات العامة وتشريعات الدولة، إضافة إلى دور الشركات المتعددة الجنسيات في تقويض الحكم العام في الاقتصاديات الناشئة، وثمة نقاط ضعف في القطاع غير الحكومي، كما أن المحاولات التقليدية لإصلاح إدارة القطاع العام لم تنجح، كنتيجة منطقية للتركيز على معالجات تكنوقراطية، تتم في الغالب من خلال المساعدة التقنية واستيراد المعدات الصلبة، والجداول التنظيمية، واستقدام خبراء من الدول الثرية.[1]

– برغم هذه الملاحظات التي يأخذها "د. كوفمان" على برامج المؤسسات الدولية عموما والبنك الدولي خصوصا، إلا انه يقدم لنا نظرة أخرى ايجابية، حين يقر بأن فكرة عدم استطاعة الدول فعل

[1] دانيال كوفمان، **إعادة النظر في الحكم: الدروس المستمدة من التجربة تناقض النظرة التقليدية**، تقرير التنافسية العالمية 2002-2003، المنتدى الاقتصادي العالمي، جنيف، ص ص 05-18. تاريخ التصفح: 2009/10/12.
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gov-rethink.html

الكثير لتحسين الحكم الوطني والمحلي لديها، نظرا لحالات الفشل التي طبعت اغلب هذه المحاولات، والتـــي يرجعها الخبراء في مجال الحكم إلى عوامل تاريخية وثقافية في تفسير الحكم، تجانب الصواب لاعتبارات أهمها: أن العوامل التاريخية والثقافية ليست حتمية، ويستدل على ذلك بتجربتي مسارات الحكم المختلفة في دول المخروط الجنوبي، لأمريكا اللاتينية، وفي شبه الجزيرة الكورية والاقتصاديات الانتقالية في دول أوروبا الشرقية و جنوب إفريقيا ؛ كذلك هناك استراتيجيات واعدة أكثر من غيرها فمن شان المزج بين التقدم على صعيد تحسين المشاركة والتعبير عن الرأي بما في ذلك حرية التعبير وحقوق المرأة والإصلاحات في مجال الشفافية أن تكون فاعلة جدا.

– بالرغم من تشكيك بعض خبراء التنمية في قدرة المؤسسات الدولية والمانحين على فعل الكثير في ما يخص مساعدة البلدان على تحسين الحكم فيها انطلاقا من الاقتناع بان ((الماكرو أكثر أهمية)) أو الإيمان الخاطئ بالحتمية التاريخية، أو اعتبار التدخلات الضرورية لتحسين الحكم حساسة سياسيا ومن الصعب تشجيعها، طبعا هناك مجالات تقع خارج التفويض الممنوح للمؤسسات المالية الدولية، لكن بالإمكان إطلاق مبادرات لتشجيع الشفافية وحرية المعلومات والإعلام المستقل، وبرامج مكافحة الفساد القائمة على المشاركة التي يقودها البلد المعني، مع دعم إصلاح المؤسسات البالغة الهشاشة والتي تشمل غالبا مجالات المشتريات والضرائب والجمارك والقضاء.

كما يقر "د. كوفمان" بأنه ثمة حاجة إلى مقاربة أكثر جرأة، مع تحمل المسؤولية كاملة على المستوى العالمي، من خلال التطرق إلى مسائل الانتقائية والفاعلية في برامج المساعدات، كما يجب على الدول أن تتولى بنفسها زمام المبادرة في تحسين الحكم المحلي لديها.[1]

المطلب الثاني: الحكم الراشد في المؤسسات الدولية:

من خلال ما سبق ذكره، يمكن القول بأن المؤسسات الدولية – ومنذ أوائل تسعينيات القرن الماضي – وهي تحث الحكومات لتتوافق نظم عملها مع معايير الحكم الجيد، لكن ورغم ذلك فإن نفس المؤسسات كانت بطيئة في التطبيق المكافئ لتلك المعايير داخل نظمها الخاصة، خاصة ما تعلق منها بعمليات صنع واتخاذ القرار، المشاركة والتمثيل، المساءلة والإنصاف.

يعدد " **ستيغليتز** " سلبيات أداء المؤسسات الدولية هي حسبه تكمن في :

– **الافتقار إلى الديمقراطية و الشفافية** (le défaut de démocratie et de transparence) بحكم قاعدة التصويت حسب القوة الاقتصادية والمالية من خلال التذرع بوجود آليات النقض (réfutution) فالتصويت تسيطر عليه قواعد صارمة، فقرارات صندوق النقد الدولي التي تؤثر على ملايين الناس في جميع أنحاء العالم إلا في بلد واحد يملك حق النقض: الولايات المتحدة، حقوق التصويت تحدد بمدى القوة الاقتصادية، ما يفسر السبب الذي من أجله الدول اليوم وغدا ممثلة تمثيلا ناقصا، ولا تستفيد أكثر

[1] بلفر آنا ودانيال كوفمان ، **تحسين الشفافية: تجارب أولية وتطبيقات سياسية**، مرجع سبق ذكره، ص ص 03– 10.

من النمو العالمي. هذه المؤسسات **مبهمة** opaques أو إن شئت **غير شفافة** non-transparentes أما تطوير مواقعها على شبكة الإنترنت فإنه يسمح فقط بالمراقبة بعد انتهاء الإجراءات، فهو إذن لا يغير من واقع الأمر شيئا، أما فكرة أن الناس يمكن أن يكون لهم رؤية إستشرافية لجداول أعمالها، فإنها تبدو بكل بساطة غير مفهومة في تلك المؤسسات الدولية، ما يفسر التناقض مع واقع المؤسسات الوطنية في الولايات المتحدة مثلا **قانون حرية الإعلام** يتيح للمواطن ممارسة الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية والوصول إلى المعلومات المتوفرة من خلال أداء الصحافة لعملها، هذه السمة الأساسية من سمات الديمقراطية غائبة في المؤسسات الدولية الرئيسية: فالمواطن الأمريكي أو الفرنسي قد لا يعرف من يمثله لدى صندوق النقد الدولي، أو كيفية التصويت على أي موضوع معين، لأن هذه المعلومات خاصة ومميزة.

– **هرمية بنية القرار la structure de décision pyramidale:** المشكلة الإضافية التي تواجهها المؤسسات الدولية هي هرمية بنية قرارهم، حول طاولة المفاوضات في منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي فهناك وزراء التجارة الخارجية، وزراء المالية ومحافظي البنوك المركزية، لكن وضع السياسات في مجالات الخبرة التي من شأنها أن تكون ذات صلة بالمناقشات أو المفاوضات تستثني منها أصحاب الاختصاص. وحدها المصارف المركزية ووزراء المالية يشاركون في اتخاذ القرارات التي تؤثر على النظام المالي الدولي داخل صندوق النقد الدولي ... وهذا يعني على سبيل المثال أنه لو كان هناك نقاش في منظمة التجارة العالمية حول مسائل ذات العلاقة بالبيئة، فإن اتخاذ القرارات قد تؤثر على البيئة، والآثار البيئية الكارثية المترتبة على هذه النتيجة، لن يكون لها وزن يذكر في المناقشة، وبالتالي اتخاذ القرار، فمثلا في جولة أوروغواي، المناقشات التي دارت حول القضايا التجارية وحقوق الملكية الفكرية (المعروفة باسم **TRIPS**) حول الآثار الواسعة النطاق للبحوث العلمية والصحة والتنمية في أقل البلدان نموا، مع ذلك تجاهل المندوب الأمريكي لدى منظمة التجارة العالمية التحذيرات العديدة والمتكررة التي وجهها مجلس المستشارين الإقتصاديين، ومكتب سياسة العلم والتكنولوجيا في البيت الأبيض، بشأن هذه المسائل باسم (الإستقلال الذي يتمتع به هذا الممثل في الإضطلاع بولايته) نتيجة الإتفاق حول البحوث كانت سيئة، والأسوأ بالنسبة للبلدان النامية و الكارثة لصحة مواطنيها.

ما يعني أن المصالح الخاصة يمكن أن تزحف بسهولة أكبر في المفاوضات، ما يجعل عملية اتخاذ القرار أكثر من فاشلة.[1]

في نفس الإطار يقر "ن.وودس Ngaire Woods"، بأن فعالية المؤسسات الدولية اعتمدت بقوة

---

(1) JOSEPH STEGLITZ , **La governance mondiale est elle au service de l'intérêt générale globale?** Visited by : 22/03/2008.
http://www.OFCE.sciences-po.fr/pdf/ebook

على الدول (حالة مجلس الأمن)، في وقت لاحق، قوة التصويت قرنت بالمساهمات المالية للدول الأعضـــاء، بعبارة أخرى فان فعالية المؤسسات الدولية تعكس تدرج القوة، وهذا معناه أن قرارات الدول القوية اقتصاديا هي التي تسود، وهذا يفتح المجال أمام التساؤل حول شرعية هذا الإجراء، ثم يعدد بعد ذلك ابرز النقائــص شرعية تمثيل المؤسسات الدولية واحترام مبدأ المساواة بين الدول ذات السيادة، فيما يخص التصويت والتي تحد من فاعلية المؤسسات الدولية، وتشكك في صحة نواياها فيما يتعلق بالحكم الراشد: ففيما يخص مبدأ المشاركة يقر البنك الدولي بأن أكثر المشاريع نجاحا – أي المشاريع التي يرعاها البنك الدولي – هي تلك التي تحضى بمشاركة واسعة في تصميمها وتنفيذها حيث يخلق شعورا عاما لذا الجمهور بملكية المشروع والرغبة في إنجاحه، رغم ذلك يقر بصعوبة تطبيق هذا المبدأ الذي يراد منه إشراك السكان المحليين في اتخاذ القرار، حيث يقر محللون من داخل البنك الدولي بان المشاركة كانت – في الغالب – مرادفة لشرح وتوضيح أهداف المشروع، أكثر منها تضمينا في اتخاذ القرار.

يتضمن مبدأ المسؤولية، الوضوح في عملية تنفيذ القرار، أو إقرار عمل المؤسسة، والتي يعبر عنها من خلال آليتي التصويت والتمثيل، التي يتحكم فيهما الوزن الاقتصادي، ونسب المساهمة في تمويل المؤسسة، أو بعدد السكان لكي تكون أكثر ديمقراطية، إن المساءلة لا تتعلق فقط بالتمثيل الرسمي، بل تتجاوزه إلى إجراءات وقواعد صنع واتخاذ القرار وتنفيذها، والتي تفرض على المجموعة الدولية إعادة النظر في حجم وقوة التمثيل المعطاة للدول، ذلك أن الظروف والمعطيات الحالية، تختلف اختلافا جوهريا عن الظروف التي كانت معاصرة لنشأة المنظمات الدولية المعنية، كمجلس الأمن الدولي والصندوق والبنك الدوليين.

المبدأ الثالث يتعلق بإشكالية الإنصاف والعدل (fairness) التي تفترض أن القواعد والمعايير الموضوعة، مفروضة بطريقة نزيهة، ومتوقعة، بمعنى أخر يفترض الإنصاف أن تكون عمليات التمثيل، واتخاذ القرارات وتنفيذها في المؤسسة محددة بشكل واضح، وثابت بما يمكن الدول الأعضاء من فهم وتوقع العمليات التي في إطارها تتخذ القرارات وتنفــذ، وهي متطلبات تعزز من الشفافية والمساءلة داخل المنظمة، في هذا الإطار يستنتج "ن.وودس" بان هذا المبدأ يراوغ في اغلب الأحيان بإجراءات شكلية من الاجتماعات ونظم اتخاذ القرار المستندة في اغلبها إلى توزيع القوة والتأثير ونسب التمويل والموارد، وقد كان هذا المطلب موضوعا للنقاش في سبعينيات القرن الماضي، لكنها لم تحقق تقدما ملموسا، والخلاصة حسب " ن،وودس" انه يجب إعادة النظر، والتفكير مجددا في طبيعة العلاقات ما بين الحكومات ضمن المؤسسات بما يفتح المجال أمام مشاركة حقيقية ومساءلة عالمية أعظم في إطار من العدالة والإنصاف وتكافؤ الفرص بين أعضاء المجتمع العالمي.[1]

[1] Ngaire Woods, **Good Governance in International Organisations.** Final version published in *Global Governance* Volume 5, Number 1 (Jan-March 1999), pp 02-20.

ولعل من الصواب القول بأن بعض الممارسات المسجلة على بعض المؤسسات الدولية، تصيب المتأمل بالدهشة وخيبة الأمل، بالنظر إلى التعارض الصارخ بين ما تدعوا إليه وتكافح من أجله، وبين ماهو واقع بالفعل، والمقصود بهذا الخصوص "فضيحة رئيس البنك الدولي السابق " بول ولفوويتز" المثيرة للجدل، والتي كان لها ردود فعل قوية، حيث عبرت وزيرة التنمية الألمانية "هايديماري فيكتسوريك تسويل" على إعلان "ولفوويتز" بشان مكافحة الفساد في الدول الفقيرة بأنه يتعين على ولفوويتز نفســـه أن يقرر إذا كان "لا تزال لديه الصدقية لقيادة المؤسسة، وتمثيل البنك الدولي، الذي ينفق نحو 25 مليار دولار أمريكي سنويا لمحاربة الفقر والمساعدة على التنمية، فالأهم هو ألا يلحق الضرر بالسلطة الأخلاقية والاستقرار المالي للمصرف"، فيما عبر موظفو البنك والمختصون في شؤون التنمية، عن امتعاضهم مما وصفوه بأنه معايير مزدوجة في الحكم ومكافحة الفساد، حيث صرحت "آمي غراي" من جماعة أكشن أيد للتنمية الدولية بأنه مع ولفوويتز "يفقد البنك الدولي احترامه، إذا كان يريد أن تؤخذ سياساته بخصوص الفساد على محمل الجد، فعليه أن ينظر إلى الداخل أيضا"، وسأل أحد المنتديات الالكترونية الداخلية الخاصة بموظفي مؤسسة التمويل الدولية (IFC) التابعة للبنك الدولي: "كيف سنتمكن من النظر إلى زبائننا وإلقاء مرافعات ضد المحاباة والفساد؟ لا يمكن تقبل وقاحة هذا السلوك" [(1)] ، وإلى هذا يشير " جوزيف ستيغليتز" في مقالة له بعنوان: **الحكم الرشيد يبدأ من الداخل** بقوله: " ... طالما عارضت الاتفاق الأخوي القديم بين الولايات المتحدة وأوروبا، والذي يقضي بان تتولى الولايات المتحدة دوما تعيين رئيس البنك الدولي، وان تتولى أوروبا في المقابل تعيين رئيس صندوق النقد الدولي (وهذا يتعارض من وجهة نظر الباحث مع مبادئ المشاركة والشفافية والإنصاف في تقلد المسؤوليات) ويرجع تاريخ هذا الترتيب غير المعلن إلى وقت إنشاء مؤسسات ((بريتن وودز)) حين كان النظام الاستعماري مازال قائما، إلا انه لم يعد من المنطقي والمفهوم أن يستمر هذا الترتيب الغريب في القرن الواحد والعشرين ... ولا استطيع أن أفكر في أي وسيلة لاستعادة الثقة في هاتين المؤسستين المهيبتين، أفضل من اعتماد الشفافية والانفتاح في الوسيلة التي يتم بها اختيار رئيسهما .... الأسوأ من كل ذلك أن ولفوويتز لم تكن لديه رؤية شاملة لعمل البنك الدولي (وهذا يتعارض من وجهة نظر الباحث مع مبدأ الكفاءة والفعالية المطلوبة فيمن يتقلد هكذا مسؤولية) فبدلا من وضع إستراتيجية للتنمية، لم نجد سوى خطة لتوسيع برنامج مكافحة الفساد الذي أسسه سلفه جيمس وولفينسون ... كنت قد أكدت أن الإخفاق في التعامل مع الفساد، يعني المجازفة بتقويض النمو وإجهاض محاولات تقليص الفقر... والحقيقة أن الافتقار إلى الكفاءة من الأسباب التي لا تقل خطورة عن الفساد في تقويض فعالية المعونات، فمن المؤسف أن تتدخل السياسة في أجندة مكافحة الفساد التي تبناها البنك فقد كانت هناك ضغوط تهدف إلى منح العراق المعونات المالية، وهــو

[(1)] وكالة رويترز، " فضيحة ولفوويتز تتصاعد ... والبنك الدولي في مواجهة واشنطن"، **جريدة الأخبار اللبنانية**، العدد:203، الاثنين 16 نيسان، 2007، ص11.

البلد الذي يعج بالفساد، بينما اتهمت دول أخرى بالفساد من دون تقديم أدلة قوية ووافية، أو تفـاصيل محددة... يتعين علـى البنك الدولي أن يصر على تبني أرقى معايير الأداء فيما يتصل بجهوده في دعم الديمقراطية والحكم الصالح، فلابد من التعامل مع اتهامات الفساد بجدية، ولابد من تقديم الأدلة إلى السلطات الوطنية لاستخدامها على نحو منفتح وشفاف ومستقل ... وإذا ما كنا نريد النجاح لحملة مكافحة الفساد، فلابد أن تتسم بالنزاهة والشفافية، ويصدق الحديث نفسه فيما يتصل باختيار رئيس البنك الدولي...." [1]

في نفس الإطار يذهب " كينيث روغوف Kenneth Rogoff *" في مقالة له بعنوان: **الحسابات الخاطئة في صندوق النقـد والبنك الدوليين.** إلى التأكيد بأنه في غياب الإصلاح الجاد أصبحت المؤسستان الآن على وشك الدخول في سبات عميق، وقبل أن يتحقق أي تغيير حقيقي، لابد أن ندرك أن المؤسستين في حاجة ماسة إلى تغييرات جوهرية فيما يتصل بحكمهما.[2]

على صعيد آخر، حدث تحول في الخطاب الأكاديمي، وتوجهات المؤسسات الدولية كالبنك وصندوق النقد الدوليين في نظرتهم إلى الدور المعطى للدولة في الحكم الراشد، والتي كانت تقوم على نقد التجارب التنموية التي قامت حول الدولة ومؤسساتها، هذا التحول كان مرده إلى التجارب التنموية التي كان للدولة دور محوري فيها مثل الصين وماليزيا واندونيسيا والفيتنام، والتي أظهرتها نتائج الدراسات التي قام بها البنك الدولي في مجمل آسيا، والتي مفادها أن قدرة الدول الآسيوية على التمسك بإدارة الاقتصاد الوطني على المدى الطويل عامل أساسي في نجاحها الاقتصادي، وهذا ما دفع احد نواب رئيس صندوق النقد الدولي في مؤتمر قمة كوبنهاجن عام 1995م عن التنمية الاجتماعية، يقر بالاعتراف بالدور الرئيسي للحكومات في التنمية الاقتصادية، مبينا أن ما يعتبره هو حكومة ((جيدة)) وسياسات عامة مهيئة للتنمية الاقتصادية، تقوم على: وجود إطار قانوني واضح للمستثمرين، وضمانات للقدرة الشرائية وللادخار، وخدمات حكومية على مستوى عال، واستثمار في الموارد البشرية ... وهي رؤية تناقض التصور المعطى لطبيعة وموقع الدولة في الحكم، والتي تعتبر الإنفاق الاجتماعي على شؤون الصحة والتعليم ترف لا تستطيع المضي فيه إلا الدول التي قطعت شوطا كبيرا في التنمية الاقتصادية، ومرة أخرى تجد الدولة نفسها في قلب عملية تقدم المجتمعات الإنسانية.[3]

وهذا مؤشر على قصور نظرة المؤسسات الدولية إلى عديد القضايا، وهو ما يفرض في حدود علم الباحث من جانب المؤسسات الدولية، إعادة النظر في العديد من القضايا وبلورة أفكار أكثر وضوحا وجرأة وواقعية، قادرة على صياغة إطار حقيقي لحكم عالمي أكثر عدلا وإنصافا.

[1] جوزيف ستيغليتز، "الحكم الرشيد يبدأ من الداخل"، **جريدة الجريدة الكويتية**، العدد 09، الاثنين 11 يونيو 2007، ص 11.

[2] كينيث روغوف، "الحسابات الخاطئة في صندوق النقد والبنك الدوليين"، **جريدة الجريدة الكويتية**، العدد 31، السبت 7 يوليو 2007، ص 10.

[3] بيير كالام واندريه تالمان، مرجع سبق ذكره، ص ص 64- 65.

* كينيث روغوف: أستاذ علوم الاقتصاد والسياسة العامة بجامعة هارفارد، وشغل سابقا منصب كبير خبراء الاقتصاد لدى صندوق النقد الدولي، نقلا عن كينيث روغوف، "الحسابات الخاطئة في صندوق النقد والبنك الدوليين"، مرجع سبق ذكره، ص 10.

المطلب الثالث: حدود الشرعية والمسؤولية والتأثير على الدور:

إن المتتبع لمجريات السياسة العالمية، يلاحظ أنها تعكس الصراع حول ثلاثية: الثروة + القوة + المعرفة، بالنتيجة، تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 1999م يشير إلى جملة من الأزمات العالمية، والتي تعكس سلبيات ونقائص مؤسسات الحكم العالمي بصيغتها الحالية: فالمـؤسسات الدولية غير متوازنة من حيث التمثيل الجغرافي، وهي بدورها مسيطر عليها من قبل الاقتصاديات الأكبر في العالم ؛ الدول النامية والفقيرة غير ممثلة بشكل كاف، بل ومستثناة من الحكم العالمي ؛ بنى وعمليات صنع القرار العالمي غير تمثيلية ؛ عدم وجود آليات لجعل الالتزام بمبادئ ومواثيق حقوق الإنسان العالمية تنسحب على الشركات والأفراد، وليس فقط الحكومات....وعلى هذا الأساس فإن الحكم الراشد العالمي يهدف إلى تحقيق قدر من العدالة والمسؤولية على نطاق عالمي، عبر ترسيخ مجموعة من المبادئ والقواعد في الممارسات الدولية من أجل الاسترشاد بها (مثل معايير الحكم الراشد، برامج مكافحة الفساد، سياسات حماية البيئة، آليات المساعدة الديمقراطية....)، من خلال مؤسساته العالمية المختلفة، وتتمثل أبرز تحديات الحكم الراشد العالمي في:

أ- **الشرعية:** تعبر خاصية الشرعية على مدى التزام الممثلين في المسرح العالمي بالقواعد والأحكام الدولية بصفة إرادية (غير إلزامية)، التي يعبر عنها "توماس فرانك" في كتابه " قوة الشرعية بين الأمم" "Thomas Franck" in The Power of Legitimacy Among Nations (1990: 24): يعرف الشرعية كصفة مميزة للقاعدة القانونية أو نتاج الأحكام القانونية، التي تم إقرارها والاتفاق بشأنها والسمة الرئيسية للشرعية في النظام الدولي هي العضوية ضمن المجموعة الدولية من خلال أنظمتها المتعددة الأطراف ونسق التفاعلات التي تتم بين أعضائه، مؤسساته، وقوانينه ؛ المؤسسات الدولية مثل الأمم المتحدة التي تقوم بتشريع القواعد والممارسات الدولية (شرعنتها) والتأكد من مطابقتها للمبادئ المتفق عليها مثل: دولة واحدة ⟵ صوت واحد، شرعية مجلس الأمن كمؤسسة رئيسية في النظام الدولي، فوضت بسلطة استخدام القوة المكرسة بالانتشار الواسع لقبول ذلك الدور من المجتمع الدولي، لكن التحدي الأبرز لخاصية الشرعية هو ما تعلق بإشكالية السيادة (التدخل في الشؤون الداخلية وممارسة الضغوط الدولية)، إشكالية التدخل الإنساني (شرعنة التدخل باسم حماية حقوق الإنسان والأقليات)، توجيه عمل المؤسسات الدولية لتتلاءم مع مصالح وأجندة الدول الكبرى (إشكالية ازدواجية المعايير في التعامل مع القضايا الدولية) (1).

على صعيد آخر، تبرز المنظمات الدولية الغير الحكومية، كتنظيم دولي يتحدى شرعية المؤسسات الدولية الحكومية، من خلال محاولة خلق إطار لمراقبة ومساءلة نشاطات المنظمات الحكومية، حيث تجادل منظمات المجتمع المدني العالمي، بأن مـن حقـها تمثيل المواطنين في مجمل

(1) Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, pp 31-32.

المسائل والقضايا التي أهملتها الحكومات الوطنية، عبر تشجيع الفئات المهمشة في المجتمع على المشاركة الواعية والهادفة، في إدارة شؤونهم المشتركة، وإجبار الحكومات والمؤسسات الدولية على تحمل مسؤولياتها تجاه الفئات الضعيفة الأكثر تأثرا بقراراتهم، لكن وبرغم ذلك فان المنظمات الغير الحكومية تجد نفسها مجبرة على الخضوع إلى معايير المسؤولية والحكم الجيد في أعمالها ونشاطاتها، خصوصا تجاه الفئات التي تدعي تمثيلها والقضايا التي تناضل من اجلها.[1]

ب- المسؤولية: كنتيجة لانتشار معايير الديمقراطية المحلية على الصعيد الدولي، تواجه المؤسسات الدولية (مؤسسات الحكم العالمي) ضغوطا متزايدة من اجل الالتزام أكثر بالمسؤولية والشفافية في أعمالها، خاصة من قبل منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وأخرى من الحكومات الديمقراطية بتعبير" كيوهن وناي"، فرغم مسؤولية المندوبين (ممثلي الدول في مؤسسات الحكم العالمي) أمام مسؤوليهم المنتخبين، إلا أن الاجتماعات المغلقة أمام الرأي العام، والتي تعمل في نوادي خاصة، مثل البنك الدولي، منظمة التجارة الدولية وصندوق النقد الدولي، متهمون بالعمل في سرية، أي بانعدام الشفافية، وبالتالي **العجز الديمقراطي** الذي مس حتى المؤسسات الأوروبية[2] ؛ في نفس الإطار يرى "ن. وودس" بان تعزيز سلطة ومجال المؤسسات الدولية في تنظيم شؤون الدول الأعضاء، لن يكون كاملا بدون دمقرطة هذه المؤسسات حيث يقول:" من الجدير الملاحظة بان قدرة الناس على محاسبة المؤسسات الدولية محدودة جدا، ففي المركز الأول: من المستحيل تجنب العجز الديمقراطي في المنظمات الدولية، لان الجمهور لا ينتخب مباشرة ممثليه في منظمة التجارة العالمية، أو البنك الدولي ... حتى في الديمقراطيات العريقة ... حكم ديمقراطي عالمي، وحكم اقتصادي دولي، بعيد عن اهتمامات الحكومة التمثيلية، فالمواطنون لا يستطيعون توظيف أصواتهم عمليا من اجل التأثير أو إعاقة أو محاسبة حكوماتهم على أعمالها في منظمة دولية ... على أية حال فالعجز الديمقراطي لا يستبعد تحسين مسؤولية المنظمات الدولية"[3] ، لكن نظرة متعمقة في حجة دمقرطة المؤسسات الدولية، تكشف قصورا في تحديد الوسائل الناجعة لتحقيق هذا الهدف، فنموذج الديمقراطية التمثيلية أو الديمقراطيات المنتخبة مباشرة عبر آليات التصويت والتمثيل والمحاسبة (المسؤولية بالجزاء)، ليست الشكل الرئيسي للمسؤولية ضمن نظم سياسية وطنية، حتى تحمل الحكومات على تفسير أعمالها في منظمة اقتصادية دولية، وهذا بسبب مشاكل تدفق المعلومات، الرقابة، والالتزام من قبل هذه الحكومات تجاه مواطنيها.

إن العناصر الأساسية لجعل المسؤولية في الحكم المحلي أكثر عمومية تتضمن: شفافية الأعمال من خلال حرية تدفق المعلومات الموجهة إلى عموم المجتمع ؛ الرقابة على أعمال الحكومة وسياساتها وعملياتها والنتائج المنجزة عنها ؛ ضمان تنفيذ الأعمال (الالتزام) ضمن حدود نطاق السلطة

(1) Ngaire Woods, **Good Governance in International Organisations.** Op.Cit, p 09.
(2) Ibid p 32.
(3) Ngaire Woods, “Accountability in Global Governance”,Op.Cit, p 17.

jurisdictional المتوافقة مع القواعد ذات العلاقة والمعايير والسياسات المعمول بها.

فيما يخص الحكم الراشد العالمي، نحتاج لفحص مثل هذه الخطوات إلى زيادة مسؤوليات وكالات نظام الحكم العالمي فيما يختص بـــ:

. **الشفافية والمراقبة:** أغلب المؤسسات الدولية لها أسباب قوية لتحديد درجة الشفافية في أعمالها، والتي تتضمن الحاجة لحماية ملكية أو سرية المعلومات، والاعتقاد بان أي انفتاح واسع سيؤثر على عملية اتخاذ القرارات عكسيا بسبب حساسية القرارات، ورغم حجم هذه المخاوف – المبالغ فيها أحيانا – إلا أن الملاحظ هو لجوء اغلب المؤسسات الدولية إلى نشر تقاريرها وجداول أعمالها، في مواقع الويب الخاصة بها، بل وتضغط على حكومات الدول الأعضاء للسماح بنشر وكشف نتائج الاتفاقيات والسياسات المبرمة معها، لكن برغم ذلك فهناك تفاصيل مهمة لا تنشر من قبل هذه المؤسسات كنتائج اجتماعات مجالس الإدارة، وعمليات التصويت... ما يصعب من عمليات مساءلة الحكومات بسبب عدم معرفة دورهم في عملية التصويت، وتلعب منظمات المجتمع المدني المحلية والعالمية دورا بارزا في الرقابة على عمل المؤسسات الدولية، وتقييم أنشطتها، والضغط نحو مزيد من الشفافية في أعمالها التي يجب أن تتوجه إلى عموم المواطنين الذين تعنيهم قراراتها. [1]

. **حدود المسؤولية القضائية:** تتضمن تصرف مؤسسات الحكم العالمي ضمن سلطاتها، بتوافق مع قواعدها وتشريعاتها الخاصة، تتجسد في لجان الفحص أو المراقبين أو القرارات المتخذة حول الخروقات التي قد تحدث، من اجل اتخاذ الإجراءات البديلة لمعالجة مثل هذه التجاوزات، مثل لجان التفتيش، المستشارون، مكاتب التحقيقات...الهدف هو إيجاد حلول عملية للمشكلات البيئية أو الاجتماعية، والنظر في شكاوى المواطنين المتضررين من نشاطات هذه المؤسسات، لكن الملاحظ في هذا الإطار، احتواء نطاق المسؤولية القضائية على حدود واضحة، أبرزها: انه ليس كل شخص في موقع مناسب لاستعمال الإجراءات المتوفرة، ليس فقط في جلب الشكاوى الرسمية، لكن في ضمان ذلك التهديد (موضوع الخلاف)، في هذه الحالة تبقى أعمال مسؤولي المؤسسة ضمن سلطاتهم وقواعدهم، وبالتالي ضمن تقديراتهم ومصالحهم. كما يمكن استعمال هذه العملية في مهاجمة القرارات الجيدة التي تعاني من بعض العيوب التقنية فيما يتعلق بالقواعد، تؤدي إلى استنزاف الجهد والوقت، بعيدا عن الأغراض المركزية للمؤسسة، لهذا السبب تدرس أسباب الشكوى وحيثياتها التي يمكن أن تثير انتباه لجان التفتيش والمراقبة، والتي تستدعي إجراءا حاسما، علاوة على ذلك فهذه الإجراءات تعالج مدى التزام المؤسسات بسياساتها الحالية وأحكامها العملية، ولا تفحص نوعية أو غايات تلك السياسات أو القواعد المحكمة لنشاطاتها. [2]

(1) Idem.
(2) Ibid pp 19-20.

ج- التأثير: التحدي الثالث للحكم الراشد العالمي يكمن في فعالية الحكم، أي قياس مدى نجاح أو فشل السياسات والتعليمات الموجهة لمعالجة الحاجات والمشاكل العالمية، إن آلية التأثير والفعالية تتجاوز بعد الالتزام الرسمي بالسياسات والقرارات ومجمل الاتفاقيات من قبل مختلف الفواعل في السياسة العالمية إلى التعهد باتخاذ إجراءات معينة لمعالجة التغيرات الحاصلة في سلوك بعض الأطراف الموقعة علـــى الاتفاقية أو المساهمة في حل المشاكل العالمية.

السؤال المركزي حسب "مارغريت كارنس وكارين مينست" هو: ما العمل أو ما الذي يجب عمله؟ فتعقيد القضايا الدولية وطبيعتها المتداخلة، واضطراب الساحة الدولية باعتبارها ميدانا للصراع على الموارد والتنافس على السيطرة والنفوذ، تتحدى أي محاولة للتنظير حول فعالية الإدارة العالمية للموارد والأزمات، هناك العديد من وجهات النظر والمصالح التي توفق بين السياسات المتغيرة، وشكوك حول كفاءة البدائل السياسية المختلفة، وفي تقييم فعالية وحجم تأثير الحكم العالمي، يمكن طرح الـــعديد مـــن الأسئلة: من يترجم الاتفاقيات إلى عمل؟ يتضمن ذلك دمج المعايير العالمية في القوانين المحلية ؛ ماهي أنجع التقنيات والآليات للضغط على الممثلين(الدول) المستهدفين لتغيير سلوكهم؟ وماهي ردود أفعال هؤلاء إزاء عدم الالتزام؟ ومن الذي يزود الدول النامية بالحوافز والمعونات التقنية، من أجل الالتزام بالقواعد والمعايير العالمية التي تعنى بشؤون الحكم الراشد والقضايا البيئية مثلا؟ الممثلون العالميون يوظفون الإجراءات الدبلوماسية العقابية كفرض العقوبات الاقتصادية، واستخدام القوة العسكرية لمعالجة حالات الفشل أو عدم الالتزام من قبل بعض الدول، فماهي النتيجة؟

إن مهمة تقييم فعالية الحكم إحدى التحديات المركزية في صنع السياسة العامة، سواء في المستويات العالمية أو الإقليمية أو الوطنية أو المحلية للسياسة والحكم، فتحديات الحكم العالمي تتضمن تشكيلة واسعة من القضايا والمشاكل العالمية التي تتطلب إدارة رشيدة وحكما فعالا لمعالجتها، كما أن العديد من مكونات الحكم ليست عالمية المجال، بالأحرى متعددة المستويات يؤدون أدوارا رئيسية بجانب الدول، كمنظمات المجتمع المدني المحلية والعالمية، المؤسسات الدولية، القطاع الخاص.... [(1)]

وفي تقرير صادر عن مجلس العلاقات الخارجية Council on Foreign Relations التابع لوزارة الخارجية الأمريكية بعنوان: **المؤسسات الدولية وبرنامج الحكم العالمي** ***International Institutions and Global Governance Program*** تضمن:"... إن جدول أعمال برنامج المؤسسات الدولية والحكم العالمي واسع جدا... نحن سنقيم الترتيبات المؤسساتية التي تحكم تحديات عالمية معينة ... لفحص طبيعتها التي تغيرت في العقود الأخيرة، من حيث الأنظمة والبنى الدولية – إقليمية وعالمية مؤقتة ودائمة، شكلية ورسمية – من حيث تنظيم العمل، وتحقيق تقدم في التعاون متعدد الأطراف، سواء أكانت الآليات كافية وفي متناول المهمة، أم يجب تعديلها، كما أن الإصلاحات المؤسساتية والتقسيمات الجديدة للعمل

---

(1) Margaret P.Karns & Karen A.Mingst, Op.Cit, p33

ستكون ملائمة ومتسقة مع المصالح الوطنية الأمريكية على المدى الطويل .... البرنامج سيستخدم عدة معايير تحقق الكفاية، وتناسب النظام القائم، منظمات، وانساق أخرى من الحكم العالمي، هذه المعايير تتضمن **التأثير:** من ناحية الأداء الفعلي المقصود لانجاز الهدف المحدد، من خلال المراقبة والتقييم الحر ؛ **الشرعية:** والتي تخضع للترتيبات الحالية التي تعكس التوزيع الدقيق للقوى السياسية العالمية والمصالح والاهتمامات العالمية والمتسقة مع الأنظمة القانونية الدولية، تعكس إجراءات مقبولة بشكل واسع لاتخاذ القرارات المتعددة الأطراف **المسؤولية:** تجسد من خلال القدرة على محاسبة الموظفين والوكلاء المؤسساتيين على أدائهم ... البرنامج سيوصي بالعديد من الإصلاحات التي تمس المؤسسات التي تشكل أساس النظام العالمي مثل مؤسسات الأمم المتحدة، مؤسسات بريتن وودز، بالإضافة إلى المؤسسات الإقليمية الرئيسية كالاتحاد الأوروبي...." (1)

انطلاقا مم تقدم يمكن طرح التساؤل التالي: **هل يمكن التوصل لميثاق عالمي لإدارة الحكم؟ هل نحن متجهون نحو ميثاق عالمي لتجسيد الحكم الراشد؟**

يمكن القول بأن التحدي الذي تواجهه المؤسسات الدولية – بالإضافة إلى الدول النامية – على صعيدي إدارة الحكم ومكافحة الفساد يستلزم تطويرا للمعالجات المألوفة، من خلال اعتماد مقاربة أكثر شجاعة وتحمل المسؤولية الجماعية على المستوى العالمي، وهو ما يفرض على المؤسسات الدولية مجتمعة إعادة النظر في الاستراتيجيات والمقاربات المعتمدة لمواجهة تحديات الحكم العالمي، خاصة على صعيدي تجسيد الحكم الراشد ومكافحة الفساد، باعتبارهما احد الركائز المهمة جدا لتحقيق التنمية المستدامة، وباستطاعة البلدان المستهدفة من هذا النشاط إحراز تقدم كبير حتى على المدى المنظور إذا وجدت الاستراتيجيات المناسبة والقرار السياسي.

إن المعايير المعتمدة من قبل المؤسسات الدولية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، طموحة جدا وهادفة، لكنها بحاجة إلى ابتكار أدوات واليات منهجية لتجسيدها عمليا، حتى لا تبقى مجرد مبادئ وشعارات تشهر ضد الدول النامية في ضوء حسابات جيوسياسية تخضع لمنطق ومصالح دول معينة وفي هذا الإطار نشير إلى أن الاستراتيجيات المتبعة في مجالات إدارة الحكم ومكافحة الفساد، يجب أن تستفيد من دعم المجتمع الدولي ومشاركة القطاع الخاص، ولا يجب حصر مسؤولية معالجتها على الأنظمة الاقتصادية الناشئة، أو على البلدان الفقيرة فقط، بل تمتد في إطار عالمي، كما لا يجب الاقتصار على مؤسسات القطاع العام فقط لمعالجة إشكاليات القصور في الأداء والفساد.

على صعيد آخر يتوجب على البلدان الغنية الوفاء بتعهداتها فيما يتعلق بالمساعدات المادية والتقنية – في إطار برامج المؤسسات الدولية الموجهة نحو إدارة الحكم والتنمية – كما يتوجب على البلدان النامية التصديق على معاهدة مكافحة الفساد التي أقرتها منظمة الأمم المتحدة سنة 2003م

(1) Council on Foreign Relations, **International Institutions and Global Governance Program World Order in the 21st Century.** A New Initiative of the Council on Foreign Relations, NW, Washington DC, May1, 2008, pp 05-06.

وتطبيقها فعليا، واتخاذ الخطوات العملية لاسترداد موجوداتها المنهوبة والمخبأة في البنوك الأجنبية على يد المسؤولين الفاسدين، ومواجهة التحديات المرتبطة بأنشطة الجريمة المنظمة العابرة للحدود.

من ناحية أخرى يمكن التنويه بمساهمات الشركات المتعددة الجنسية في تطوير ممارسات الحكم الجيد وتعزيز المبادئ العامة لمكافحة الفساد، أو أنظمة التصرف الطوعي التي قد تزيد من درجة الوعي في البلدان المضيفة، لكن هناك حاجة إلى تفعيل حوافز وإجراءات اشد تأثيرا والموجهة أساسا نحو تشجيع مؤسسات القطاع الخاص المحلية والعالمية للامتناع عن ممارسة الرشوة.

في نفس الإطار، يقر " دانيال كوفمان" بأن هناك حاجة إلى العمل الحثيث والجاد من قبل المؤسسات المالية العالمية والجهات المانحة لمعالجة مسائل الاختيار والفعالية في برامج المساعدات لمكافأة البلدان التي تسجل تقدما في إدارة الحكم، والتخلي عن الفكرة التي مؤداها أن تمويل الحكومات الفاسدة على نطاق واسع سوف يفيد الفقراء، كما يجب تجاوز الفكرة القائلة بان الجهات المانحة قادرة على محاصرة أو عزل معظم المشاريع عن البيئة الفاسدة، كما بات من الواضح بان تدفق المزيد من المداخيل لن يكفي لوحده في تجسيد الحكم الراشد، ويجب على البلدان المعنية ببرامج تحسين الحكم المحلي ومكافحة الفساد لديها أن تتحمل المسؤولية وتحتل موقعا رائدا في عملية تنفيذ الإصلاحات السياسية والمؤسساتية التي غالبا ما تكون صعبة.[1]

مما تقدم يمكن القول بان عملا كبيرا ينتظر المؤسسات الدولية والدول معا، لتجسيد الحكم الجيد ولابد من تضافر الجهود وتعزيز التعاون، وتنسيق الخبرات وتطوير الاستراتيجيات لجعل برامج إدارة الحكم ومكافحة الفساد، منتهجة عمليا، كما يجب أن تكون المؤسسات الدولية والجهات الدولية المانحة القدوة الحسنة والمثال الحي للحكم الراشد حتى توفر لأعمالها الشرعية ويكون لها التأثير المنشود في تغيير سلوك وممارسات الحكومات الفاسدة وتحقيق التنمية المستدامة كهدف استراتيجي وأسمى.

خلاصة واستنتاجات:

من خلال ما سبق ذكره يمكن القول بان إستراتيجية البنك الدولي تقوم على أساس تنمية قدرة الحكومات المحلية والمؤسسات المحلية الأخرى من اجل تطوير التنمية المحلية، وتحسين المشاركة المحلية للمواطنين وأداء الخدمة المحلية (خاصة ما تعلق بتطوير خدمات البنية التحتية في قطاعات السكن والتعليم والعمل والضمان الاجتماعي، والصحة والبيئة ومكافحة الفقر، وتطوير البيئة الحضرية) مع مراعاة تعزيز قيمتي التضمينية والمساءلة، ودمجهما في الحكم المحلي.

في المقابل تؤكد مقاربة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، علــى تحقيــق التجانــس

---

(1) دانيال كوفمان، "الخرافات والحقائق المرتبطة بإدارة الحكم والفساد"، **المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية**. بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، طبع ونشر الدار العربية للعلوم، بيروت، 2006، ص 183.

والانسجام في المدن، على أن تحقيق الانسجام لا يقتصر على توفير الرخاء والمنافع المصاحبة له، بل يتجاوزه إلى ركيزتين أساسيتين هما: الإنصاف والاستدامة اللذان يتضمنان مفاهيم الاستدامة البيئية، والمساواة بين الجنسين، والشمولية والحكم الحضري الرشيد المعبر عنه بمعايير المشاركة والإنصاف والمساءلة والفعالية والأمن الإنساني، بما يحقق الدعم المتبادل بين مكونات المجتمعات الإنسانية والتعاون والتضامن المعمق للنسيج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والبيئي للمدن من اجل خلق فضاء مديني أكثر أمنا وتوازنا.

تتعدد استراتيجيات منظمة الشفافية الدولية الغير حكومية على صعيد تحسين الحكم المحلي ومكافحة الفساد عبر جمع وتحليل ونشر المعلومات لزيادة الوعي العام حول الفساد وبناء التحالفات الوطنية والإقليمية والعالمية التي تشمل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص لمكافحة الفساد المحلي والدولي والتنسيق بين الفروع الوطنية ودعمها لتنفيذ هذه المهمة، في هذا الإطار، وضعت منظمة الشفافية الدولية، بالتنسيق مع البنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للاستيطان البشري، جملة من الأدوات المساعدة مثل قائمة التدقيق الخاصة بالبلدية، ومسح الفساد الحضري.

الخـــاتـــمــة

يعبر الحكم الراشد عن منظور جديد لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، كإطار ضامن ونزيه لتسيير الموارد الطبيعية والبشرية على قاعدة الفعالية والعدالة والتمكين، ومن هذا المنطلق سارعت المؤسسات الدولية – خاصة المانحة – نحو تبني هذا المفهوم كبديل ناجع يتمتع بقدرة تحليلية، تسمح بتفسير أسباب ومظاهر سوء الحكم وضعف الأداء، المتزامن مع انتشار الفساد، من جهة، وببنية منهجية صارمة في قياس مستوى جودة الحكم وفعالية الأداء، ومكافحة الفساد، وعلى هذا الأساس، تم دمج منظور الحكم الراشد، في برامج وخطط هذه المؤسسات، كعمليات وممارسات تستهدف إعادة بناء منطق الدولة المعاصرة، الضامنة لحقوق الإنسان والمشاركة الفاعلة في عمليات صنع السياسة العامة، والمنتجة للكفاية – من حيث الفعل الحكومي – المحققة للرضا المجتمعي على جودة الخدمات وسرعة الإستجابة.

ومن خلال التطرق لموضوع الـــدور الذي تضطلع به المؤسسات الدولية في تحسين الحكم المحلي يمكن إبراز النتائج التالية:

1. يعتبر الفساد أحد أبرز المعوقات الأساسية في تجسيد التنمية المستدامة في الدول النامية، بحيث يؤدي فساد الحكم، وإنعدام فرص المشاركة في صنع القرار، ومحدودية الرؤية الإستراتيجية لمتطلبات المواطنين وإحتياجاتهم، مع ما ينجر عنه من سوء التسيير، وإهدار الموارد الطبيعية والطاقات البشرية إلى نتائج كارثية على الدولة والمجتمع، من حيث استنزاف الموارد، وإتساع دائرة الفقر، وتهميش فئات واسعة من المجتمع، والعجز عن تلبية الحاجات الأساسية، وهو ما يساعد على توفير بيئة مناسبة للعنف والجريمة المنظمة، وعدم الإستقرار السياسي، وكلها تهدد وجود واستمرارية مؤسسات الدولة نفسها.

2. يشكل الفساد بكل مظاهره، أحد أبرز الأسباب المسؤولة عن تخلف دول العالم الثالث، وفشل سياساتها التنموية، ومعالجته تتطلب توفير البيئة السياسية للإصلاح، من خلال إنتـــاج مؤسسات تمثيلية ديمقراطية، وتحديد طبيعة العلاقات الوظيفية بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، من أجل تعيين حدود الممارسة السياسية ضد إساءة استخدام السلطة، وإصلاح نظم الإدارة العامة، عبر تعزيز قدرة المواطنين على مكافحة الفساد عبر آلية المساءلة والشفافية، التي تخلق تسييرا ضامنا، فعالا وعقلانيا للموارد والزمن، باستخدام حق المساءلة والتنحية (نزع المشروعية) كجزاء سلبي، أو تجديد الثقة في حال إنتاج مخرجات كفأة في السياسة العامة (إكساب الشرعية)، علاوة على دعم السياسات اللامركزية والحكم المحلي، من خلال توفير الوسائل الديمقراطية (التمكين والإنصاف) عبر منظمات المجتمع المدني (الفعالة والكفأة والتمثيلية عبر استقلالية الذمة المالية والسياسية)، ووسائل الإعلام الحرة التي تسمح لآليات التغذية العكسية (ردود الأفعال حيال السياسة العامة) من تصحيح أخطاء السياسة العامة، وخلق بيئة عمل مناسبة للقطاع الخاص، بما يمكنه من الإضطلاع بدور أساسي في

عملية التنمية إلى جانب الدولة، من حيث إنعاش البناء الاقتصادي المحلي، وتشجيع الإستثمار المنتج لفرص العمل، وهو ما يكسب النظام السياسي الشرعية والمشروعية والاستقرار.

3. يمثل بديل الحكم الراشد – من وجهة نظر المؤسسات الدولية – البديل الناجع والإطار الضامن لتسيير فعال وآمن للموارد الطبيعية والبشرية، من خلال نموذج الإدارة الحكومية بالجـــودة، عبر آليات المشاركة والمساءلة وحكم القانون، والشفافية والفعالية، في إطار وجود علاقة متكافئة ومنسجمة بين فواعل الحكم الراشد الممثلة في الإدارة العامة الفعالة، والمجتمع المدني النشيط والقطاع الخاص المنتج، والتي يجب أن تعمل في بيئة تحترم قدسية حقوق الإنسان العالمية، وتجسد معايير الديمقراطية المحلية، وتكافح من أجل تحقيق محاور ومتطلبات التنمية المستدامة التي أقرتها القمم والمؤتمرات الدولية، ومن هذا المنطلق تسعى المؤسسات الدولية إلى جانب الدول إلى العمل على تجسيد مضامين الحكم الراشد ميدانيا، حتى لا يبقى مجرد شعارات موجهة نحو الاستهلاك المحلي، وتحسين صورة الدولة أمام المجتمع الدولي، كما هو حاصل في أغلب الدول النامية وهذا لن يتأتى إلا من خلال تطوير نظم الإدارة العامة، باعتماد نمط الإدارة بالجودة، والتي تعتمد معايير المشاركة والتمثيل والأداء والمسؤولية والجزاء، مع تدعيم الفعل الحكومي بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، من أجل تجسيد شكل الحكومة الالكترونية المحققة للأداء وجودة الخدمات..

3. تعمل المؤسسات الدولية في إطار نظام الحكم العالمي، والذي يهدف إلى تضمين قواعد ومعايير عادلة وعقلانية في الممارسات الدولية، من خلال ابتكار أدوات واليات يسترشد بها، في إدارة ومعالجة قضايا السياسة العالمية، وإيجاد حلول ناجحة وفعالة للمشاكل التي تتجاوز قدرة الدولة القومية، عبر تنسيق الجهود المحلية والعالمية، في ظل بيئة كونية كثيفة الترابط وشديدة التأثير، تفترض أنماطا جديدة من الاعتماد المتبادل لمواجهة تحدياتها السياسية والاقتصادية، والاجتماعية والأمنية والبيئية.

4. تمثل إستراتيجية ترشيد الحكم المحلي، المحور الرئيسي والبارز، في برامج المؤسسات الدولية المعنية بقضايا التنمية وإدارة الحكم ومكافحة الفساد، عبر إقرار ممارسات دولية تدمج معايير المشاركة والشفافية والمساءلة وحكم القانون، تضمن تسييرا آمنا للموارد المتاحة، في سياق رؤية إستراتيجية تأخذ في الاعتبار مطالب وحاجات الفئات الأكثر ضعفا في المجتمع، على قاعدة العدالة والإنصاف.

5. تتفق أغلب المؤسسات الدولية، على القواعد والمعايير المعبرة عن جودة الحكم المحلي، المذكورة سابقا كالمساءلة والشفافية وحكم القانون، لكنها تتباين في الأسس والمؤشرات المعتمدة في قياس درجة جودة الحكم ومستويات الفساد، حيث نميز في هذا الإطار مايلي:

. مؤشرات جودة الحكم الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: وتعنى بتوفير إطار ضامن لتحقيق التنمية المستدامة والعادلة، والتي اعتمدها دليل التنمية البشرية المتمثلة أساسا في:

– مقياس تمكين الجنوسة: الخاص بفرص المساواة بين الجنسين، في تقلد الوظائف والمسؤوليات.

– مقياس التنمية المتعلق بالجنوسة: الخاص بالكشف عن مستويات التباين الحاصل بين الجنسين في مجال الاستفادة من التنمية.

– مقياس الفقر البشري: يقيس مستويات الفقر، ومعدل العمر المتوقع، ونوعية خدمات البنية التحتية.

مؤشرات البنك الدولي: وتعنى بقياس كفاءة الإدارة العامة الحكومية، وتتمثل أساسا في:

– مؤشر مستويات الدخل القومي: والذي يأخذ في الاعتبار التباين في الدخل القومي وانعكاساته على مستوى المعيشة ونوعية الحياة للأفراد.

– مؤشر نوعية الإدارة العامة: يقيس كفاءة البيروقراطية ونوعية التنظيمات، ومستويات الفساد.

– مؤشر المساءلة العامة: يقيس مدى انفتاح المؤسسات السياسية على مواطنيها، وشفافية الحكومة.

– مؤشر مناخ الأعمال: يعبر عن نوعية الأداء الاقتصادي، وبيئة الاستثمار المنتج.

– مؤشر نوعية الخدمات العامة: تقيس مستوى الأداء الحكومي، ودرجة الاستجابة.

مؤشرات منظمة الشفافية الدولية: والتي تعنى بمكافحة الفساد، وتتركز في:

– مقياس استرداد الثروات المنهوبة: وهي إجراءات قانونية خاصة باستعادة المصادر الرسمية للدولة.

– مقياس المحاسبة والتدقيق: وهو فحص داخلي وخارجي لحسابات المؤسسة، ومستوى الأداء.

– مقياس دور المجتمع المدني: يقيس مستويات تضمين المؤسسات غير الحكومية في مجالات التحسيس والتوعية بخطورة الفساد، ودرجات انخراطها في مكافحته.

وبالنتيجة نلاحظ أن تحديد المؤسسات الدولية لمؤشرات خاصة بها في قياس جودة الحكم المحلي يتناسب مع طبيعة أعمالها، ومجالات اختصاصها، والأهداف المراد تحقيقها.

6. تتنوع الوسائل والأدوات المنهجية المستخدمة من طرف المؤسسات الدولية، في إدارة الحكم المحلي ومكافحة الفساد، حيث يمكن تمييز ثلاث إتجاهات رئيسية:

المؤسسات الدولية الحكومية العامة الإختصاص: والتي تعتمد الوسائل والأدوات القانونية، من خلال صياغة المعاهدات وإبرام الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة الفساد وتحسين الحكم، ومتابعة تنفيذها ومحاولة تعميم ممارسات ونماذج حكم معينة وتقنينها، وهو الدور الذي تضطلع به منظمة الأمم المتحدة ومختلف الاتحادات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي، والاتحاد الإفريقي ومنظمة الدول الأمريكية والمنظمات الجهوية كمجلس التعاون الخليجي.

المؤسسات الدولية الحكومية المتخصصة: وتعتمد وسائل وأدوات منهجية متنوعة، لعل أبرزها القيام بدراسات وبحوث خاصة بتشخيص مظاهر ومستويات الفساد وسوء الحكم، ومتابعتها ومعالجة

انعكاساتها، من خلال إعداد مقاربات وخطط إستراتيجية لتحسين الحكم المحلي تبعا للظروف المحلية الخاصة بكل بلد، بالإضافة إلى تمويل برامج ومشروعات موجهة نحو تحسين الحكم ونوعية الحياة لمواطنيها، خاصة في مجالات تطوير البيئة الحضرية، وتمويل خدمات البنية التحتية، في مجالات السكن والصحة والتعليم والبيئة، وتقديم المعونة الفنية في إطار برامج التدريب والتطوير وتكوين الخبرات، لمساعدة دولها الأعضاء في بناء قدراتها وتطوير مؤسساتها الوطنية، في مجال تحسين درجة استجابتها لانشغالات ومطالب مواطنيها، المعبر عنها بجودة الخدمات المحلية، ومن بين المؤسسات الدولية البارزة في هذا المجال: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية .

المؤسسات الدولية غير الحكومية المتخصصة: وتعتمد على القيام بجمع المعلومات وإجراء البحوث والدراسات، والقيام بمسوح وقياسات لمستويات الحكم الراشد والفساد، ونشرها من أجل توعية الرأي العام المحلي والعالمي وتعبئته، لدعم الجهود الوطنية والمجتمعية في الترويج للممارسات الجيدة في مجالات إدارة الحكم، وإشراكه في جهود مكافحة الفساد، وتبرز منظمة الشفافية الدولية – من خلال فروعها وشبكاتها العالمية – كأبرز المنظمات الغير حكومية المعنية بمكافحة الفساد وإصلاح الحكم.

وبالنتيجة نلاحظ أن الأدوات المنهجية المرصودة لترشيد الحكم المحلي، متوافقة مع طبيعة نشاط المؤسسات المعنية ونطاق اختصاصها.

7. بالرغم من الإقرار بالدور المهم والأساسي الذي تضطلع به المؤسسات الدولية – خاصة الحكومية منها – في مجال ترشيد الحكم المحلي ومكافحة الفساد، إلا أن هناك مجموعة من التحديات التي تعيق دورها، وتطعن في شرعيتها، وتشكك في دوافعها، تتعلق ببنيتها التنظيمية، وآليات عملها، وارتباطاتها بمصالح وأجندة القوى الكبرى في المجتمع الدولي، وكلها عوامل تشكل في مجموعها تناقضا صريحا مع القواعد والمعايير التي تحاول تبنيها وتجسيدها في إدارة الحكم المحلي لدولها الأعضاء، تتعلق هذه التحديات في مجملها بالعجز الديمقراطي، وهرمية نظم اتخاذ القرار، وانعدام العدالة في التمثيل المستندة إلى القوة الاقتصادية وحجم المساهمة في تمويل عملياتها، وازدواجية المعايير في تعاملها مع قضايا من نفس النوع، بالإضافة إلى الاتهامات بالفساد لبعض مسؤوليها وبالرغم من الإقرار بأولــوية الإصلاح النابع من الذات، باعتباره يراعـــي الظروف المحلية الخاصة بكل بلد، إلا أن هذا لا يمنع من تنسيق الجهود مع المؤسسات الدولية من أجل ترشيد أساليب الإدارة والحكم، في ضوء عجز معظم التجارب التنموية المحلية في معظم الدول النامية، عن تحقيق أهدافها نظرا لافتقارها للآليات والأدوات المنهجية، وعدم امتلاك رؤية إستراتيجية واضحة المعالم لميكانيزمات جودة الحكم والتسيير، وهو ما يدفع باتجاه الإستعانة بخبرات ومهارات الحكم والتسيير والتي ثبت نجاحها، وتكييفها مع متطلبات وظروف البيئة المحلية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى

الاستفادة من البحوث والدراسات والإحصائيات التي تجريها هذه المؤسسات الدولية، في الكشف عن مواطن الخلل في التسيير العمومي، ومكافحة الفساد، والاستفادة من برامج المساعدة الفنية والتدريب والتطوير، في إعداد خبراء ومختصين في شؤون الإدارة والحكم ومكافحة الفساد، ومن أجل تجاوز إشكالية السيادة، والاتهام بالتدخل في الشؤون الداخلية لدولها الأعضاء وازدواجية المعايير في تعاملها مع قضايا من نفس الطبيعة والشكل، يجب على المؤسسات الدولية القيام بعملية مراجعة وتدقيق صارمة لأدوات عملها وبنية أجهزتها ونظم إدارتها، بما يتناسب مع الصلاحيات الممنوحة لها، وبما يحقق درجة عالية من الشفافية والمساءلة والديمقراطية والتمثيل.

ولعل هذا ما يدفع باتجاه التساؤل حول حقيقة وحجم التحديات الداخلية والخارجية التي تواجه المؤسسات الدولية، في ظل تزايد حدة الانتقادات الدولية الموجهة نحو شرعية أعمالها ؟.

الملاحق

الملحق رقم 01: مؤشرات أهداف التنمية للألفية، بحسب إعلان الألفية.

الأهداف والغايات بحسب إعلان الألفية	المؤشرات لرصد التقدم
الهدف الأول: استئصال الفقر والجوع الشديدين الغاية 1: بين 1990 و2015، إنقاص نسبة اللذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف ؛ الغاية 2: بين 1990 و2015، إنقاص نسبة اللذين يعانون الجوع إلى النصف.	**1- نسبة السكان ذوي الدخل الأقل من معادل القوة الشرائية ل1$ يوميا.** **2- نسبة فجوة الفقر (حصول الفجوة مضروب بحدة الفقر).** **3- حصة الخمس الأفقر من الاستهلاك القومي.** **4- تفشي نقص الوزن المناسب لأعمار الأطفال دون الخامسة.** **5- نسبة السكان دون المستوى الأدنى في الاستهلاك الغذائي لطاقة العمل.**
الهدف الثاني: تحقيق شمولية التعليم الابتدائي الغاية 3: ضمان كون الأطفال في كل مكان، الصبيان والبنات على نحو مماثل قادرين بحلول العام 2015، على إكمال المقرر التعليمي للمدارس الابتدائية.	**6- صافي نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي.** **7- نسبة تلامذة الصف الأول، الواصلين إلى الصف الخامس.** **8- معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لمن هم في عمر 15 إلى 24.**
الهدف الثالث: الحض على المساواة بين الجنسين وتمكين النساء الغاية 4: إزالة الفوارق بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي، والمفضل حدوث ذلك بحلول العام 2005، وفي جميع مستويات التعليم خلال فترة لا تتجاوز العام 2015.	**9- نسبة البنات إلى الصبيان في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي.** **10- نسبة المتعلمات إلى المتعلمين من عمر 15 إلى 24.** **11- حصة النساء من العمل باجر خارج مجال الزراعة.** **12- نسبة المقاعد البرلمانية القطرية التي تشغلها النساء.**
الهدف الرابع: تخفيض نسبة وفيات الأطفال الغاية 5: بين عامي 1990 و2015، تخفيض نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين.	**13- معدل وفيات الأطفال دون الخامسة.** **14- معدل وفيات الرضع.** **15- نسبة البالغين سنة واحدة المحصنين ضد الحصبة.**
الهدف الخامس: تحسين الصحة الأمومية الغاية 6: بين عامي 1990 و2015، تخفيض معدل وفيات النساء إبان الحمل والوضع بنسبة ثلاثة أرباع.	**16- نسبة وفيات الأمومة.** **17- نسبة الولادات بإشراف عاملين صحيين مهرة.**
الهدف السادس: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الايدز/السيدا) والملاريا وأمراض أخرى الغاية 7: بحلول العام 2015، وقف نهائي لانتشار فيروس نقص المناعة /الايدز، ومتابعة ما بدئ في مضادته ؛ الغاية 8: بحلول العام 2015، وقف نهائي لمدى حدوث الملاريا وأمراض رئيسية أخرى ومتابعة ما بدئ في مضادته	**18- مدى تفشي فيروس نقص المناعة البشرية لدى الحوامل في عمر 15 إلى 24.** **19- معدل استخدام الواقي، في معدل الانتشار لوسائل منع الحمل.** **20- معدل الالتحاق بالمدارس للأيتام بالنسبة لغير الأيتام في عمر 10 إلى 14.** **21- مدى تفشي الملاريا ومعدل الوفيات المرتبط بها.** **22- نسبة السكان في مناطق معرضة لخطر الملاريا ممن يتخذون إجراءات فعالة للوقاية والمعالجة.** **23- مدى تفشي السل ومعدل الوفيات المرتبطة به.** **24- نسبة حالات السل المكتشفة والمشفية بالمساق الأخير للمعالجة تحت الإشراف المباشر " دوتس"**
الهدف السابع: ضمان الاستدامة البيئية الغاية 9: دمج مبادئ التنمية المستدامة في سياسات البلد وبرامجه، ومضادة خسارة الموارد البيئية ؛	**25- نسبة مساحات الأرض المغطاة بالغابات.** **26- نسبة المساحات المحمية للحفاظ على التنوع الأحيائي إلى مجموع مساحة البر.** **27- استخدام الطاقة (كيلوغرامات مكافئ للنفط) بمعادل القوة الشرائية للدولار الواحد في الناتج المحلي الإجمالي.**

	28- انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون لكل فرد والاستهلاك المستنفد لطبقة الأوزون. **29- نسبة السكان من مستخدمي الوقود الصلب.**
الغاية 10: بحلول العام 2015، إنقاص نسبة منعدمي فرصة الحصول على مياه الشرب المأمونة إلى النصف ؛ الغاية 11: بحلول العام 2020، تحقق تحسن هام في حياة ما لا يقل عن مئة مليون من القاطنين في أحياء فقيرة مكتظة.	**30- نسبة السكان ذوي فرص الوصول المستدام إلى مصادر ماء محسنة، في المدن والأرياف.** **31- نسبة السكان ذوي فرص الحصول على صرف صحي محسن في المدن والأرياف.** **32- نسبة العائلات التي لديها فرصة مأمونة لامتلاك الأرض العاملين فيها.**
الهدف الثامن: تطوير شراكة عالمية شاملة للتنمية: الغاية 12: مزيد من التطوير لنظام تجاري ومالي منفتح، متوقع السلوك، غير تمييزي، يشمل الالتزام بالحكم الصالح والتنمية وتخفيض الفقر ؛ الغاية 13: معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نموا، بما في ذلك إمكانات الصادرات المعفية من التعريفات والحصص المحددة، وبرنامج معزز للتخفيف من أعباء الديون، الثنائية الرسمية أو إلغائها، ومساعدات إنماء رسمية أكثر سخاء للبلدان الملتزمة بتخفيض الفقر ؛ الغاية14: معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان المحاطة باليابسة والدول الجزرية الصغيرة النامية ؛ الغاية 15: التعامل على نحو شامل مع مشكلات ديون البلدان النامية، من خلال إجراءات قطرية ودولية لجعل الديون قابلة للتحمل على الأمد الطويل (قابلية تحمل الدين) ؛ الغاية 16: بالتعاون مع البلدان النامية، تطوير استراتيجيات لإتاحة العمل اللائق والمنتج لمن هم في سن الشباب ؛ الغاية 17: بالتعاون مع شركات الأدوية، تامين إمكان الحصول على عقاقير جوهرية في البلدان النامية بأسعار متحملة ؛ الغاية 18: بالتعاون مع القطاع الخاص، جعل فوائد التقانات الجديدة، وبخاصة تقانات المعلومات والاتصالات متوفرة.	**المساعدات الإنمائية الرسمية** **33- صافي المساعدات الإنمائية الرسمية ومجموعها لأقل البلدان نموا، غير تمييزي، يشمل الالتزام بالحكم الصالح والتنمية وتخفيض الفقر كنسبة مئوية من إجمالي الدخل القومي للبلدان المانحة في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي.** **34- نسبة مجموع المساعدات الإنمائية الرسمية الثنائية، القابلة للتوزيع قطاعيا، من البلدان المانحة في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، لخدمات اجتماعية أساسية (التعليم الأساسي، الرعاية الصحية الأولية، الغذاء، الماء والصرف الصحي المأمونين)** **35- نسبة المساعدات الإنمائية الرسمية اللامقيدة من البلدان المانحة في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي.** **36- المساعدات الإنمائية الرسمية التي تتلقاها البلدان المحاطة باليابسة كنسبة من إجمالي مداخيلها القومية.** **37- المساعدات الإنمائية الرسمية التي تتلقاها الدول الجزرية الصغيرة النامية كنسبة من إجمالي مداخيلها القومية.** **المنافذ إلى الأسواق** **38- نسبة مجموع واردات البلدان المتقدمة (بالقيمة مع استثناء الأسلحة) من البلدان النامية، ومن البلدان الأقل نموا، الداخلة معفية من الرسوم الجمركية...................** **43- التخفيف من عبء الديون، الملتزم به، بموجب المبادرة الخاصة بالبلدان المثقلة بالديون .** **44- خدمة الدين كنسبة مئوية من صادرات السلع والخدمات.** **45- معدل البطالة لمن هم في سن 15 إلى 24، ذكورا وإناثا، والمجموع من الجنسين.** **46- نسبة السكان من ذوي الفرص المستدامة للحصول على العقاقير الجوهرية.** **47- المشتركون في شبكة الهواتف الثابتة والخلوية/المحمولة لكل مئة فرد.** **48- الحواسيب الشخصية المستخدمة لكل مئة فرد/ ومستخدمي الانترنيت لكل مئة فرد.**

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2004: الحرية الثقافية في عالمنا المتنوع، مطبعة كركي، بيروت، 2004، ص ص 135-136.

الملحق رقم 02/(أ): إجراءات وخطط البنك الدولي المعنية بتحسين الحكم ومكافحة الفساد:

سابعا: إطار الإجراءات المعنية بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد ونتائجها

مجال الإجراءات	وصف أنشطة البنك	الجهة المسؤولة	عرض موجز للنتائج
إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على المستوى القطري			
مجال الإجراءات: تقوم الفرق القطرية بتقييم "عملية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على المستوى القطري" من أجل تقدير مضامينها ودلالاتها بالنسبة للفعالية الإنمائية			
تعميق المشاركة مع البلدان حول كيفية اصطدام قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد بجهود تخفيض أعداد الفقراء. مساندة البلدان لإعداد برامج معززة من أجل معالجة هذه القضايا وانعكاس هذا الفهم العميق في استراتيجيات المساعدة القطرية.	سيقوم كل فريق قطري معني بإستراتيجية قادمة للمساعدة القطرية بتعميق مشاركته مع الجهة المتعاملة مع البنك والشركاء الآخرين من أجل تقييم المعوقات الحرجة المرتبطة بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في البلد المعني والتي من شأنها عرقلة تحقيق الأهداف الإنمائية على المستوى القطري، ومستوى القطاعات والمشروعات، وتقييم التنفيذ ومخاطر سوء السمعة والمخاطر الائتمانية.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك، الفرق القطرية	زيادة كبيرة متسمة بالمصداقية في برامج مساندة قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد وهي البرامج المُدمجة في صلب إستراتيجية المساعدة القطرية قبل نهاية السنة المالية 2008. انطواء استراتيجيات المساعدة القطرية على مؤشرات صريحة بشأن إدارة الحكم ومكافحة الفساد من أجل رصد التغير الإيجابي.
	سيقوم كل فريق قطري بتحديد الأعمال الإضافية التحليلية أو المؤسسية أو التشخيصية المطلوبة لتعزيز المعرفة لدى مجموعة البنك الدولي.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك، الفرق القطرية	
	سيتفق نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك مع شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية على إستراتيجية من بين استراتيجيات المساعدة القطرية للسنة المالية 2008 التي سيتم إدراج هذه العملية فيها. وبعد التجربة لمدة سنة وتقييم النتائج حتى تاريخه، سوف يتم تحديد كيفية تعميم عمليات تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على المستوى القطري.		
مجال الإجراءات: تعميم مراعاة قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في القطاعات وتحسين الأنظمة "الأساسية" للفعالية الإنمائية			
تحسين تهيئة البلدان لمعالجة قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على المستوى القطاعي، حيث تكون فرص التدخلات الفورية كبيرة في أغلب الحالات.	ستقوم مكاتب نواب الرئيس لشؤون الشبكات (نواب الرئيس لشؤون الشبكات) بإعداد وتجريب جيل جديد من منتجات الأنشطة التحليلية والاستشارية التي تركز على تشخيص ورصد قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد - ذات القضايا القطاعية المحددة والجوانب المشتركة - لاستخدامها على أساس الطلب من قبل الجهات المتعاملة مع البنك والفرق القطرية.	شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، خبراء القطاعات التابعين لنواب الرئيس لشؤون الشبكات	قيام شبكة التنمية المستدامة وشبكة التنمية البشرية بإصدار توجيهات وإرشادات في هذا الصدد بشأن مجالات النقل والصحة والتعليم. وسوف يتم تشجيع القطاعات الأخرى على فعل ما يماثل ذلك.
تحقيق كفاية المهارات لمعالجة تحسينات الأنظمة	بمساعدة من الشبكات، سيقوم كل نائب من نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك بتقييم ما إذا كان تقديم المهارات	شبكة تخفيض أعداد الفقراء	إصدار إستراتيجية الموارد البشرية المرتبطة بتحسين

مجال الإجراءات	وصف أنشطة البنك	الجهة المسؤولة	عرض موجز للنتائج
"الأساسية" الخاصة بتحسين إدارة الحكم.	الأساسية المتخصصة لإدارة الشؤون المالية العامة والشؤون الإدارية كافيا لتلبية الطلب الأساسي.	وإدارة الاقتصاد، نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك، شبكة الموارد البشرية	إدارة الحكم ومكافحة الفساد لإرفاقها مع التقييم بعد مضي السنة الأولى.
تسهيل مشاركة الفرق القطرية بشأن جانب الطلب فيما يتعلق بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد			
مساندة البلدان لتمكينها من تعزيز التركيز على محركات جانب الطلب في سياق المساءلة.	تقوم شبكة التنمية المستدامة (1) برعاية توفير التدريب للبلدان ولموظفي مجموعة البنك الدولي لتمكينهم من تحسين إدماج جانب الطلب ومبادرات المجتمع المدني (بما في ذلك مساندة مبادرات جانب الطلب على المستويات دون الوطنية) في البرامج والعمليات التي يساندها البنك؛ (2) رعاية توفير التدريب لخبراء التنمية الاجتماعية لتمكينهم من العمل بصورة أكثر فعالية مع الخبراء القطاعيين والفنيين بشأن جانب الطلب في عمليات مجموعة البنك الدولي؛ (3) تصميم وتنفيذ أنظمة إدارة الجودة ونظم الرصد والتقييم لضمان فعالية هذه الجهود الإضافية؛ (4) إنشاء برامج التعلم والاستفادة من الدروس فيما يتعلق بالأنشطة والإجراءات والتدابير الناجحة ونشرها على أوسع نطاق من خلال المواقع المفتوحة على شبكة الانترنت، والتدريب، والأدوات المختلفة، والمذكرات التوجيهية.	شبكة التنمية المستدامة، إدارة الشؤون الخارجية، معهد البنك الدولي	زيادة ملموسة في العمليات الجديدة في السنة المالية 2008 التي تنطوي بالنسبة لجميع مناطق عمل البنك على جانب الطلب في قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد.
ضمان توفر الموارد بشروط مناسبة لمساندة أنشطة جانب الطلب.	البناء على التجارب السابقة والاستفادة منها، والتعاون مع الشركاء من أجل إنشاء آلية تمويل يمكنها بصورة فعالة تمويل المشروعات والبرامج المرتبطة بأنشطة جانب الطلب، بما في ذلك بناء القدرات، وتدريب جماعات المجتمع المدني بهدف استكمال الموارد الحالية التي تعتبر محدودة (برنامج تسهيلات منح التنمية، والصناديق الاستئمانية).	شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، شبكة التنمية المستدامة، معهد البنك الدولي	وجود آلية للتمويل وإتاحة منح جديدة في السنة المالية 2008
توفير التوجيه والإرشاد بشأن الممارسة السليمة فيما يتعلق بجانب الطلب وقضايا التفويض مقابل مشاركة المجتمع المدني.	إعداد توجيهات للموظفين بشأن مشاركة المجتمع المدني بما في ذلك مناهج جانب الطلب لضمان أداء أدوار إيجابية من قبل هيئات المجتمع المدني في هذا الصدد.	شبكة التنمية المستدامة، إدارة الشؤون الخارجية، الإدارة القانونية	إصدار مذكرة توجيهية
العمل في إطار تعاوني مع القطاع الخاص			
تشجيع الشركات والتعاون معها لإدراج قضايا مكافحة الفساد في حوكمة الشركات	سوف تتبوأ مؤسسة التمويل الدولية ومعهد البنك الدولي موقع الصدارة في تكثيف جهود تعزيز المبررات التجارية الداعية لمكافحة الفساد، مع التعاون بصفة خاصة مع الشركات الجديدة الشريكة لمؤسسة التمويل الدولية.	مؤسسة التمويل الدولية، معهد البنك الدولي	زيادة كبيرة في المشاركة الجديدة من قبل مؤسسة التمويل الدولية والأذرع الأخرى لمجموعة البنك الدولي، التي قامت الشركات في سياقها باعتماد تدابير معززة لتحسين حوكمة الشركات (بما في

مجال الإجراءات	وصف أنشطة البنك	الجهة المسؤولة	عرض موجز للنتائج
			ذلك خطط صريحة لمكافحة الفساد).
المساعدة على إضفاء الطابع المهني على آراء دوائر الأعمال المنظمة وما يرتبط بها من الجهات صاحبة المصلحة المباشرة في الحوار المعني بمناخ الاستثمار.	توسيع نطاق برامج مساندة اتحادات قطاع الأعمال، والغرف التجارية، والنقابات المهنية من أجل تعزيز قدراتها على المشاركة في حوار السياسات العامة المعني ببيئة الأعمال.	معهد البنك الدولي	قيام هذه الاتحادات والنقابات بإعداد برامج دعوية جديدة في هذا المجال.
تعزيز نوعية مشاركة مجموعة البنك الدولي في المبادرات التعاونية التي تضع المعايير الطوعية لقواعد سلوك الشركات.	إنشاء فريق عمل فني على مستوى مجموعة البنك الدولي للقيام، بالتعاون مع خبراء الجهات الخارجية صاحبة المصلحة المباشرة، بتقديم خدمات إدارة المعارف ومساندة المبادرات التعاونية العالمية التي تركز على السوق؛ وتحديد الممارسات السليمة وتبادلها داخل البنك ومع الأطراف صاحبة المصلحة المباشرة خارج البنك؛ وإعداد بحوث عن فعاليتها الإنمائية؛ وتعميق معرفتنا بكيفية أن يكون انطباق هذه الالتزامات الطوعية نافعا على المستوى القطري.	شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، المجموعة المعنية بالبرامج العالمية، مؤسسة التمويل الدولية، ونواب الرئيس الآخرين لشؤون الشبكات	قيام المبادرات التعاونية الجديدة باعتماد برامج لتعزيز تأثيرها الإنمائي، بما في ذلك قواعد السلوك الطوعي حيثما أمكن.
تحسين سبل قياس إدارة الحكم			
اضطلاع البلدان، وأصحاب المصلحة المباشرة، والموظفين باستخدام المؤشرات بصفة أكثر انتظاما من أجل تحسين رصد الفعالية التشغيلية وفهم الصلات والروابط فيما بين التنمية وعمليات تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد.	تكوين فريق عمل فني لتشجيع الاستخدام الأكثر انتظاما للمؤشرات والأدوات التشخيصية الخاصة بتحسين إدارة الحكم في استراتيجيات وعمليات البنك عن طريق: - تثقيف الموظفين بشأن الاستخدام الملائم للأنواع المختلفة من المؤشرات. - إشراك فرق العمل التشغيلية بشكل نشط في تشجيع تعميم استخدام المؤشرات الملائمة لرصد أداء أدوات الإقراض ذات الصلة في البنك.	شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، معهد البنك الدولي، شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية	وجود مؤشرات جديدة لقياس مدى تحسين إدارة الحكم وإصدار التوجيهات والإرشادات ذات العلاقة.
	سيقوم البنك بمساندة توسيع نطاق استخدام البلدان للمؤشرات الخاصة بإطار الإنفاق العام والمساءلة المالية والدعوة إلى الإفصاح الطوعي من قبل البلدان عن المؤشرات والتحليلات المتعلقة بهذا الإطار.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك	استخدام تمرين إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية في عدد متزايد من البلدان وزيادة عدد البلدان القائمة بالإفصاح عن مؤشراتها.
	اضطلاع الشبكات القطاعية بإعداد مؤشرات خاصة بقضايا تحسين إدارة الحكم على المستوى القطاعي وتطبيق هذه المؤشرات في العمليات القطاعية، مع التركيز على المؤشرات التي يمكن محاكاتها وتكرارها عبر البلدان.	نواب الرئيس لشؤون الشبكات	إصدار مؤشرات خاصة بقضايا إدارة الحكم لاستخدامها في قطاعات النقل والصحة والتعليم.

مجال الإجراءات	وصف أنشطة البنك	الجهة المسؤولة	عرض موجز للنتائج
	قيام لجنة البحوث في البنك بالدعوة إلى إجراء بحوث للاستكشاف العملي لآفاق استخدام المؤشرات الجديدة والحالية المتعلقة بتحسين إدارة الحكم، والعلاقة بين التدخلات النوعية المرتبطة بقضايا إدارة الحكم ونتائج التنمية	نائب رئيس البنك لاقتصاديات التنمية، لجنة البحوث في البنك	اعتماد مقترحات جديدة للبحوث في هذا المجال.
تنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في المشروعات التي يساندها البنك			
قيام البلدان ببناء قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد بصورة أكثر انتظاما في مشروعاتها، وخاصة من أجل بناء القدرات بما في ذلك المشروعات التي يساندها البنك.	زيادة عدد المشروعات التي تشتمل على عناصر لمعالجة قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد، بما في ذلك بناء القدرات والمؤسسات للأنظمة القطرية في مجالات إدارة الشؤون المالية والتوريدات، والمساءلة على المستوى القطاعي، والمشاركة في عملية صنع القرارات، واعتماد المناهج الأخرى المتعلقة بجانب الطلب من أجل تعزيز تحسين إدارة الحكم.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك، شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية، معهد البنك الدولي	اشتمال العمليات الجديدة على بناء القدرات في تحسين إدارة القطاعات والمؤسسات الائتمانية. وانطواء ذلك على مؤشرات التغير القابل للقياس.
معالجة أبعاد الفعالية الإئتمانية لقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد خلال دورة حياة المشروعات.	قيام الفرق القطرية والفرق المعنية بالمشروعات بالمعالجة المنتظمة لقضايا تحسين إدارة الحكم ومخاطر الفساد الماثلة أمام الفعالية الإئتمانية خلال دورة إعداد المشروعات وتنفيذها عن طريق وسائل مثل التحليل المنتظم لمخاطر الفساد في مرحلة إعداد المشروعات؛ و"تصميم المشروعات الذكية"؛ وتعزيز الإفصاح عن المعلومات، وتقوية الإشراف، بما في ذلك الرصد من قبل أطراف أخرى مشاركة أو أطراف ثالثة، واستعراض الجوانب المتصلة بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد لكل عملية؛ وزيادة انتظام متابعة البحث عن الإجراءات العلاجية؛ والقيام حيثما كان ذلك ملائما بإعداد خطط مكافحة الفساد الخاصة بالمشروعات. وسوف يتم تعديل أنظمة البنك وتكييفها لتعكس مناهج الممارسات السليمة بشأن تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك، الفرق القطرية، شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية	إصدار التوجيهات والإرشادات الخاصة بمعالجة المخاطر في المشروعات، بما في ذلك المخاطر المتصلة بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد. وإعداد تقرير سنوي عن كيفية معالجة قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد وتخفيف آثارها السلبية في جميع مناطق عمل البنك.
تقوية إدارة الجودة بشأن الجوانب المتصلة بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في العمليات.	بالنسبة للمشروعات المنطوية على خطط خاصة بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد أو تدابير خاصة بمكافحة الفساد، سوف يتضمن الإشراف استعراض الجوانب المتصلة بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد، وسوف يقدم كل تقرير من تقارير الإشراف على التنفيذ عرضا للتقدم في تنفيذ خطط تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد، والتدابير المرتبطة بالمشروعات والخاصة بتحسين إدارة الحكم وتخفيف حدة الفساد.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك، الفرق القطرية، مجموعة ضمان الجودة	
	ستقوم عمليات البنك المعنية بإدارة الجودة بضمان كفاية تغطية أبعاد الفعالية الإئتمانية لقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد بالنسبة للأنشطة التحليلية والاستشارية والأدوات التشغيلية الخاصة بالبلد المعني.	شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية، نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك	

مجال الإجراءات	وصف أنشطة البنك	الجهة المسؤولة	عرض موجز للنتائج
تنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على المستوى العالمي			
تحسين التنسيق بين الجهات المانحة فيما يتعلق بالنهج الخاص بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد	تنسيق السياسات المعنية بالجزاءات والعقوبات فيما بين **بنوك التنمية المتعددة الأطراف**، مع إمكانية إحياء وتنشيط فريق العمل المعني بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد والتابع لبنوك التنمية المتعددة الأطراف.	إدارة النزاهة المؤسسية/ الإدارة القانونية	إبرام الاتفاقية المستهدفة بشأن تنسيق وتحقيق تجانس السياسات المعنية بالجزاءات والعقوبات قبل نهاية سنة 2008.
	استقصاء النطاق المتاح لقيام الجهات المانحة بإتباع مبادئ الاستجابة المشتركة من أجل تحسين التنسيق بين الجهات المانحة داخل البلدان التي توجد فيها قيود شديدة ماثلة أمام الفعالية الإنمائية ومتعلقة بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد.	شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد	
تقوية مساندة مشاركة الأطراف المتعددة صاحبة المصلحة المباشرة	توسيع نطاق مساندة المبادرات التعاونية المعنية بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد والشبكات المعتمدة على النظراء مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.	إدارة الشؤون الخارجية، معهد البنك الدولي، الشبكات	تقديم المساندة للترتيبات الجديدة المعتمدة على النظراء (مثل صناعة التشييد والبناء).
مساندة الاتفاقيات العالمية والإقليمية المعنية بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد	تكثيف مساندة تنفيذ الاتفاقيات والمبادرات المعنية بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومبادرة استرداد الأصول المنهوبة.	شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، معهد البنك الدولي، نواب الرئيس لشؤون الشبكات	أن تكون مبادرة استعادة الأصول المنهوبة قد أدت إلى تسهيل عملية استرداد الأصول في المزيد من البلدان.
تشجيع عملية التعلم العالمي فيما يتعلق بالصلات والروابط القائمة بين التنمية وتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد	تنسيق انعقاد مؤتمر نصف سنوي عن قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على هامش الاجتماعات السنوية لمجموعة البنك الدولي. تكثيف البحوث العالمية المعنية بتأثير تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على التنمية، بما في ذلك إعداد سلسلة من أوراق العمل الالكترونية.	مجموعة بحوث اقتصاديات التنمية، معهد البنك الدولي، شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد	انعقاد المؤتمر نصف السنوي الأول في 2008. اعتماد المقترحات الخاصة بالبحوث ذات العلاقة.
الإجراءات التنظيمية، والموارد البشرية، وإجراءات الميزانية من أجل مساندة تنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد			
تشكيل فريق من الموظفين لتعزيز تنسيق قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد وزيادة الوعي في مكاتب نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك ونواب الرئيس لشؤون الشبكات	سوف تقوم الفرق القطرية ووحدات الإدارات القطاعية (SMUs) (داخل نطاق كل من مكاتب نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك وشبكات الربط) بتعيين أحد كبار الموظفين ليكون نقطة ربط رئيسية بشأن قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد، مع تخصيص الوقت اللازم في برنامج العمل لتمكنه من إسداء المشورة بشأن قضايا نواتج الوحدة فيما يتعلق بمسائل تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد.	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك	وجود هذا الفريق على مستوى مجموعة البنك الدولي قبل نهاية 2007.

عرض موجز للنتائج	الجهة المسؤولة	وصف أنشطة البنك	مجال الإجراءات
	نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك	سيقوم كل نائب من نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك بإنشاء عملية و/أو هيكل التنسيق الملائم على مستوى منطقة العمل على أن يتم تشغيل هذه العملية أو هذا الهيكل في السنة المالية 2008؛ وسوف يتم أداء مهام هذه العملية بقيادة مسؤول كبير (أو كبار المسؤولين) الذي تم اختياره (أو تم اختيارهم) من قبل نائب الرئيس.	
	شبكة التنمية البشرية، شبكة التنمية المستدامة	بالنسبة للشبكات، سوف تقوم كل من شبكة التنمية البشرية وشبكة التنمية المستدامة فورا بإنشاء مجموعة توجيهية كوحدة تابعة لمكتب نائب الرئيس المختص (بما في ذلك ممثلين لمكاتب نواب الرئيس لشؤون مناطق عمل البنك) من أجل تسهيل ورصد تنفيذ الإجراءات المعنية بتعميم مراعاة قضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد.	
إصدار إستراتيجية الموارد البشرية المتعلقة بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد مع صدور تقرير السنة الأولى	مكاتب نواب الرئيس القطاعية مع شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، ونقاط الربط الرئيسية لمناطق عمل البنك	بمساندة من نقاط الربط الرئيسية المعنية بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في مناطق عمل البنك، سوف تتعاون الشبكات مع منسقي أنشطة التعلم في مناطق عمل البنك من أجل تطوير برامج التعلم المرتبطة بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد وفعالياتها، كما ستقوم هذه الشبكات بتحديد النقص في العاملين المعنيين بقضايا تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد الذي يمكن سده عن طريق تعيين بعض الموظفين الجدد.	تعزيز الموارد البشرية في البنك لمساندة تنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد
	شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية وشبكة الموارد البشرية، مع شبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، وشبكة التنمية البشرية، وشبكة التنمية المستدامة، والإدارة القانونية، ونقاط الربط الرئيسية	تدشين التمرين المعني بتقييم احتياجات إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد إلى المهارات، وهو التمرين الذي يتم استكماله لدى إجراء الاستعراض السنوي الأول. وسوف تضع هذه الخطة الأساس لإستراتيجية موسعة وأكثر شمولا لتنفيذها في السنة المالية 2009 وما بعدها، وسوف تشتمل على: (1) تحديد أية مجالات نوعية طليعية مرتبطة بتحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد ويلزم بشأنها تأمين توفر مهارات إضافية داخل البنك؛ (2) إيلاء الاهتمام بالاحتياجات النوعية للموظفين العاملين في الميدان على أرض الواقع؛ (3) وتحديد الكيفية التي يمكن من خلالها إدراج مدى الالتزام والتفاني في العمل المرتبط بتنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في عمليات تقييم الأداء الوظيفي (وخاصة بالنسبة للمديرين).	
اضطلاع التقرير السنوي الأول بعرض التفاصيل الخاصة بالنفقات الإضافية والنتائج المرتبطة بذلك.	الفريق المعني بالمسؤولية الاجتماعية للشركات	إتاحة مبلغ إضافي قدره 14.8 مليون دولار أمريكي في شكل موارد إضافية لتمويل السنة الأولى لتنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في السنة المالية 2008 - 2.6 مليون دولار أمريكي لعمليات تدعيم انخراط مجموعة	توفير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ إستراتيجية تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد، من خلال توفير موارد جديدة

مجال الإجراءات	وصف أنشطة البنك	الجهة المسؤولة	عرض موجز للنتائج
وإعادة تخصيص الموارد الداخلية	البنك الدولي في تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد على المستوى القطري، و7.2 مليون دولار أمريكي لسد فجوات المهارات بصورة فورية، و 2.8 مليون دولار أمريكي لمساندة أعمال تحسين إدارة الحكم ومكافحة الفساد في قطاعات الربط وشبكة تخفيض أعداد الفقراء وإدارة الاقتصاد، وشبكة إقتصاديات التنمية، ومعهد البنك الدولي، و2.2 مليون دولار أمريكي لمساندة الاتصالات والمبادرات العالمية.		

الجدول أ-1: تصنيفات المؤشرات المعنية بإدارة الحكم، وأمثلتها

	قياس جودة العمليات/القواعد	قياس النتائج
مقاييس محددة	• مؤشرات إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) * • المؤشرات الفرعية للمؤشر القطري لتقييم السياسات والمؤسسات(CPIA) * • المؤشرات الفرعية لمؤشر النزاهة العالمية (GII)* • المؤشرات الفرعية لمؤشر الميزانية المفتوحة (OBI) * • مؤشر التوريدات الخاص بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي * • مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال	• تقييمات مناخ الاستثمار ** • استقصاءات بيئة الأعمال وأداء بيئة الأعمال (BEEPS)** • المؤشرات العالمية لإدارة الحكم (WGI)-(مؤشرات فرعية مختارة) ***
المقاييس الواسعة النطاق	• المؤشر القطري الكلي لتقييم السياسات والمؤسسات (Overall CPIA)* • المؤشر الكلي للنزاهة العالمية (Overall GII)* • المؤشر الكلي للميزانية المفتوحة (Overall OBI)* • المؤشر الكلي لممارسة أنشطة الأعمال (Overall DB)*	• منظمة الشفافية الدولية*** • المؤشرات العالمية لإدارة الحكم *** • منظمة فريدوم هاوس * • نظام بوليتي الرابع (Polity IV) (قيود تنفيذية)*

*المصادر: تقييمات الخبراء * مسوحات واستقصاءات ** خليط بينهما ****

المصدر: البنك الدولي، **خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية، 27 سبتمبر 2007، ص ص 17-25.

الملحق رقم 02/(ب): آليات وميكانيزمات الرشادة المحلية من منظور البنك الدولي:

1. إدارة الحكم العامة هي علاقة السلطة بين الحكومة والشعب:

في هذه العلاقة قد تكون الحكومة عبارة عن أفراد أو مؤسسات كالرئيس أو البرلمان ... أو الشرطة المحلية أو كاتب التسجيل. وقد يكون الشعب عبارة عن مواطنين أو مجموعات للمجتمع المدني ووسطاء آخرين كالنقابات العمالية أو ناشري الصحف. يمكن لممارسة السلطة أن تشير في الاتجاهين كما هو مبين في الشكل المقابل.

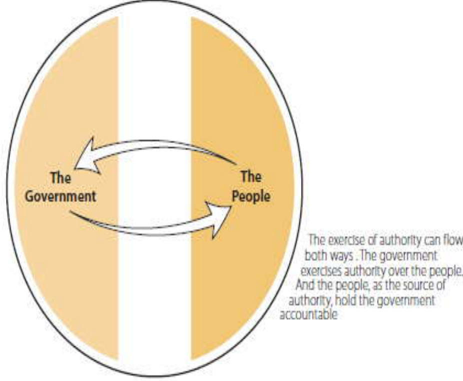
حيث تمارس الحكومة السلطة على الشعب.

وبما أن الأخير (أي الشعب) مصدر السلطات فانه يمارس دوره الرقابي والجزائي عبر مساءلة الحكومة.

FIGURE AF.1

Public Governance Is the Authority Relationship Between the *Government* and the *People*

In this relationship, the *government* may be individuals or institutions, such as the president or parliament ... or the local police officer or business registrar. The *people* may be individual citizens or may be civil-society groups and other intermediaries, such as labor unions or newspaper publishers.



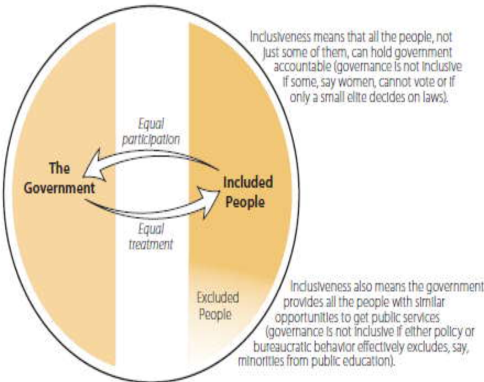
2. تفرض التضمينية مساواة بالحقوق بما فيها الفرص المتساوية بالمشاركة:

تعني التضمينية أن الشعب كله وليس فقط جزءا منه، قادر على مساءلة الحكومة، ولا تكون إدارة الحكم تضمينية إذا اعتبر البعض أن النساء مثلا لا يستطعن الانتخاب، أو أن نخبة صغيرة فقط هي التي تحتكر تقرير القوانين.

وتعني التضمينية أيضا أن الحكومة تمنح الجميع حقوقا متساوية بنيل الخدمات العامة، ولا تكون إدارة الحكم تضمينية إذا قامت السياسة أو السلوك البيروقراطي باستبعاد الأقليات مثلا، عن حقها بالتعليم الحكومي.

FIGURE AF.2

Inclusiveness Implies Equal Rights, Including Equal Opportunities to Participate



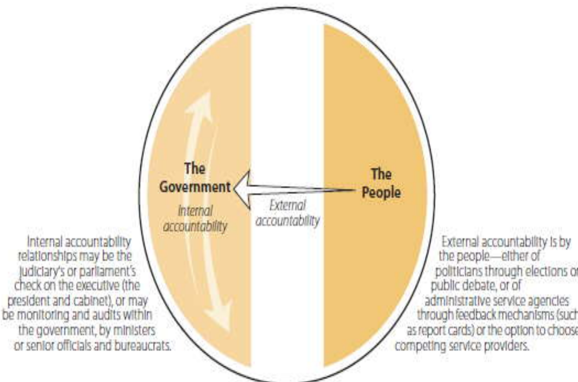
3. المساءلة يمكن أن تكون داخلية (عبر الرقابة داخل الحكومة) أو خارجية (عبر الشعب):

تتم المساءلة الخارجية بواسطة الشعب، إما للسياسيين عبر الانتخابات والنقاش العام أو للوكالات الإدارية الخدماتية عبر آلية نقل المعلومات (كبطاقات التبليغ) أو خيار انتقاء مقدمي خدمات متنافسين.

وتتمثل المساءلة الداخلية بالسلطة القضائية أو رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية (الرئيس أو الحكومة)، أو قد تكون أعمال المراقبة والتدقيق داخل الحكومات من قبل الوزراء أو كبار المسؤولين والبيروقراطيين.

FIGURE AF.3

Accountability Can Be Internal (by Checks and Balances within the Government) or External (by the People)



4. القنوات المتعددة للمساءلة:

تتم العلاقة بين الزبون وصانع السياسة بوساطة مقدمي الخدمات بالقطاع العام أو القطاع الخاص وعبر مجموعات المواطنين.

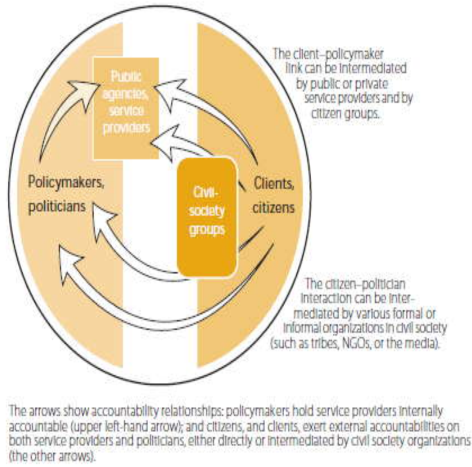
يتم التفاعل بين المواطن والسياسي عبر عدة منظمات رسمية أو غير رسمية في المجتمع المدني (كالقبائل والمنظمات غير الحكومية أو الإعلام).

تظهر الأسهم في الشكل المقابل علاقات المسائلة:

يسائل صانعو السياسة داخليا مقدمي الخدمات (السهم الأعلى الأيسر)، ويمارس المواطنون والزبائن المساءلات الخارجية على مقدمي الخدمات والسياسيين، إما مباشرة وإما بواسطة منظمات المجتمع المدني (انظر الأسهم الأخرى).

FIGURE AF.4

Multiple Channels of Accountability



5. إدارة الحكم (الحكم الراشد) تحسن النمو عبر تحسين بيئة الأعمال:

تؤثر نوعية الحكم في بيئة الأعمال عبر القرارات الاقتصادية والضريبية والتنظيمية.

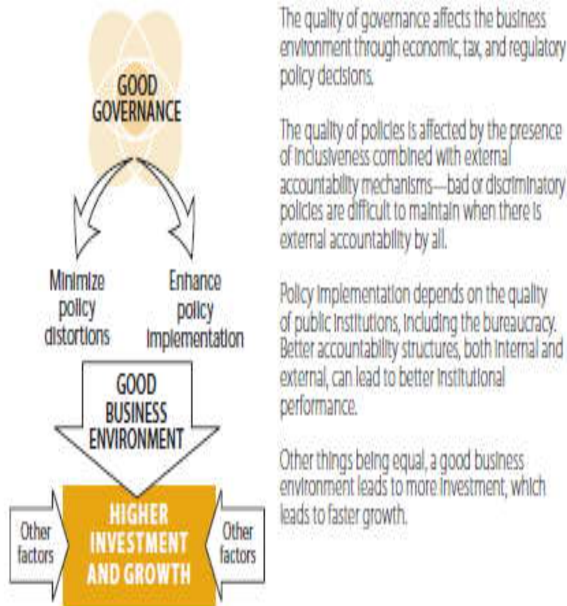
وتتأثر نوعية السياسات المعتمدة بوجود التضمينية فضلا عن آليات المساءلة الخارجية. ومن الصعب الاستمرار بالسياسات الرديئة أو التمييزية حين يتمكن الجميع من ممارسة المساءلة الخارجية.

ويكون تطبيق السياسة وفقا على نوعية المؤسسات العامة بما فيها البيروقراطية، أما هيكليات المساءلة المحسنة، أكانت داخلية أم خارجية، فتؤدي إلى أداء مؤسساتي أفضل.

وتؤدي بيئة الأعمال الجيدة لدى تامين المساواة، إلى زيادة الاستثمار مما يؤدي إلى نمو أسرع.

FIGURE 2.1

Governance Improves Growth by Improving the Business Environment

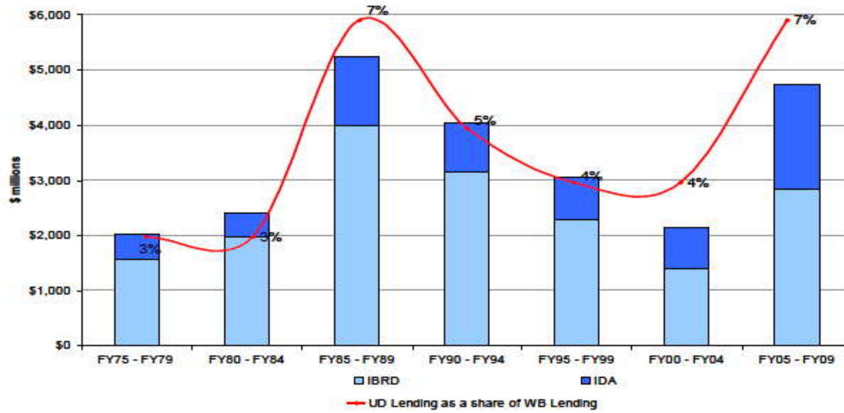


Source: The World Bank, **MENA Development Report: Enhancing Inclusiveness and Accountability.** World Bank Publication, Washington, D.C,2003, in page 25, 28, 29, 30,78. 121.

الملحق رقم 03/(أ): جداول وبيانات توضح حجم تمويل البنك الدولي لمشروعات إدارة الحكم المحلي:

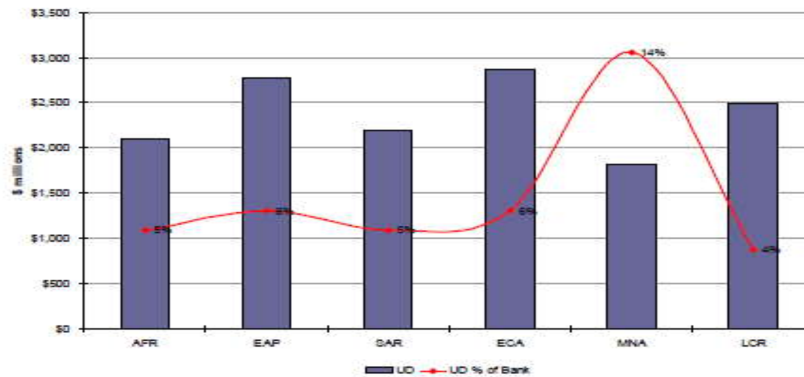
المرفق 2: جداول خاصة بحافظة مجلس إدارة القطاع الحضري

الرسم البياني 1: حجم التمويل حسب السنوات المالية 1975-2009 وكنسبة من التمويل الإجمالي لمجموعة البنك الدولي



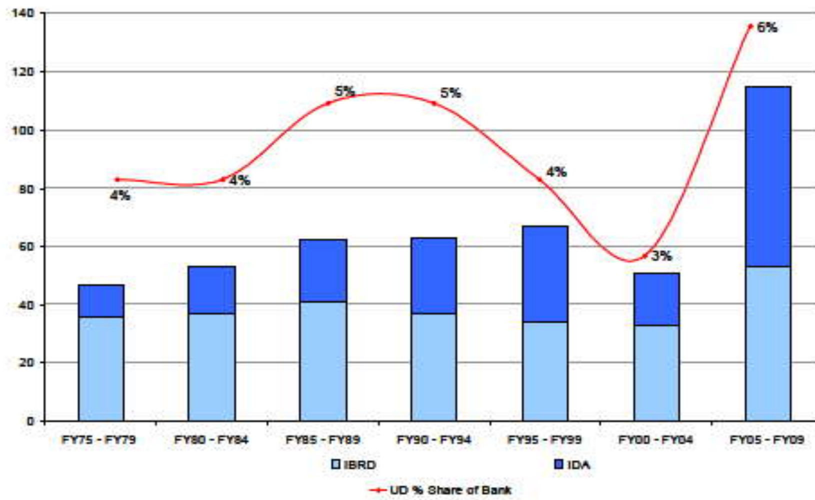
$ millions	بملايين الدولارات الأمريكية
FY	السنة المالية
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
IDA	المؤسسة الدولية للتنمية
UD Lending as a share of WB Lending	الإقراض لبرامج التنمية الحضرية كنسبة من قروض البنك الدولي

الرسم البياني 2: حجم التمويل حسب المناطق في السنوات المالية 1998-2008 ونسبة التمويل الإقليمي من الإجمالي



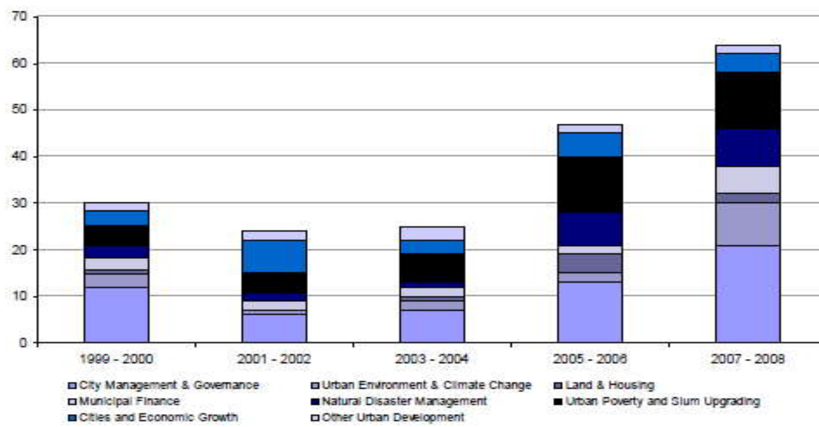
$ millions	بملايين الدولارات الأمريكية
AFR	أفريقيا
EAP	شرق آسيا والمحيط الهادئ
SAR	جنوب آسيا
ECA	أوروبا وآسيا الوسطى
MNA	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
LCR	منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
UD	برامج التنمية الحضرية
UD % of Bank	قروض برامج التنمية الحضرية كنسبة من مجمل قروض البنك

الرسم البياني 3: عدد العمليات الحضرية في السنوات المالية 1975-2009 ونسبتها من مجمل قروض البنك الدولي



Note: $ adjusted using CPI 1984 = 1, 2009 data annualized	1. ملاحظة: معدلة باستخدام بيانات الرق م القياسي لأسعار المستهلكين لعام 1984 **= 1, 2009** (البيانات محسوبة على أساس سنوي)
FY	السنة المالية
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
IDA	المؤسسة الدولية للتنمية
UD% Share of Bank	قروض التنمية الحضرية كنسبة من مجمل قروض البنك

الرسم البياني 4: عدد العمليات الحضرية في السنوات المالية 1999-2008 حسب نوع المشروع

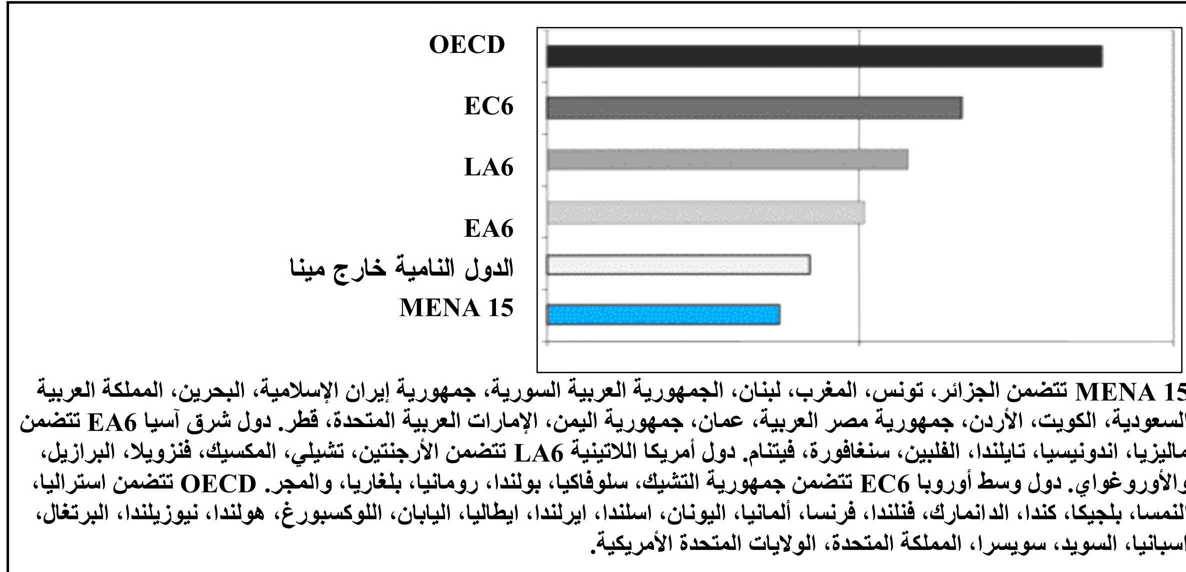


City Management & Governance	إدارة المدن ونظام الإدارة العامة
Municipal Finance	تمويل البلديات
Cities and Economic Growth	المدن والنمو الاقتصادي
Urban Environment & Climate Change	البيئة الحضرية وتغير المناخ
Natural Disaster Management	إدارة الكوارث الطبيعية
Other Urban Development	عمليات أخرى للتنمية الحضرية
Land & Housing	الأراضي والإسكان
Urban Poverty and Slum Upgrading	الفقر في الحضر وتطوير الأحياء العشوائية الفقيرة

المصدر: البنك الدولي: **إستراتيجية البنك الدولي للتنمية الحضرية والحكم المحلي (مذكرة التصورات والقضايا)**، البنـــك الـــدولي: إدارة الماليـــة والاقتصـــاد والتنمية الحضرية – شبكة التنمية المستدامة، واشنطن، أفريل 2009، ص ص 18–21.

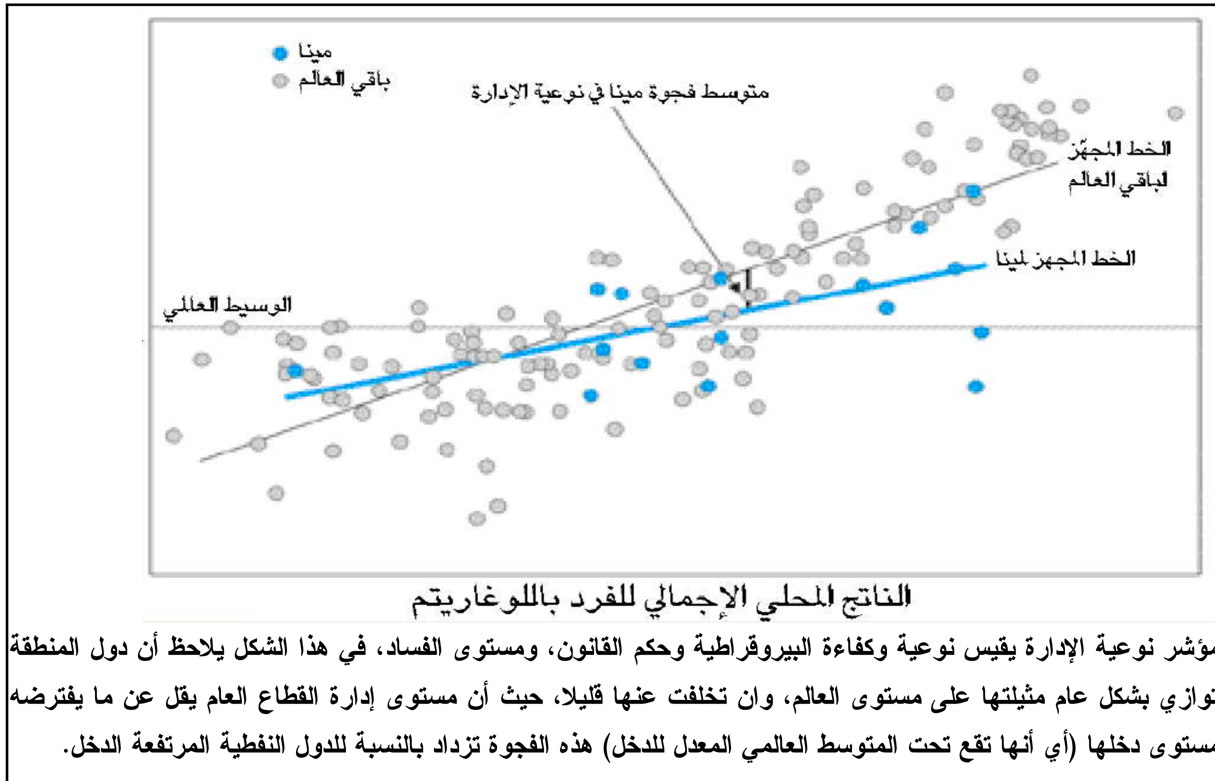
الملحق رقم 03/(ب): مؤشرات الحكم الراشد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:

1/.مقارنة مؤشر نوعية إدارة الحكم في منطقة MENA مع مناطق مختلفة من العالم:



MENA 15 تتضمن الجزائر، تونس، المغرب، لبنان، الجمهورية العربية السورية، جمهورية إيران الإسلامية، البحرين، المملكة العربية السعودية، الكويت، الأردن، جمهورية مصر العربية، عمان، جمهورية اليمن، الإمارات العربية المتحدة، قطر. دول شرق آسيا **EA6** تتضمن ماليزيا، اندونيسيا، تايلندا، الفلبين، سنغافورة، فيتنام. دول أمريكا اللاتينية **LA6** تتضمن الأرجنتين، تشيلي، المكسيك، فنزويلا، البرازيل، والأوروغواي. دول وسط أوروبا **EC6** تتضمن جمهورية التشيك، سلوفاكيا، بولندا، رومانيا، بلغاريا، والمجر. **OECD** تتضمن استراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، الدانمارك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، اسلندا، ايرلندا، ايطاليا، اليابان، اللوكسبورغ، هولندا، نيوزيلندا، البرتغال، اسبانيا، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية.

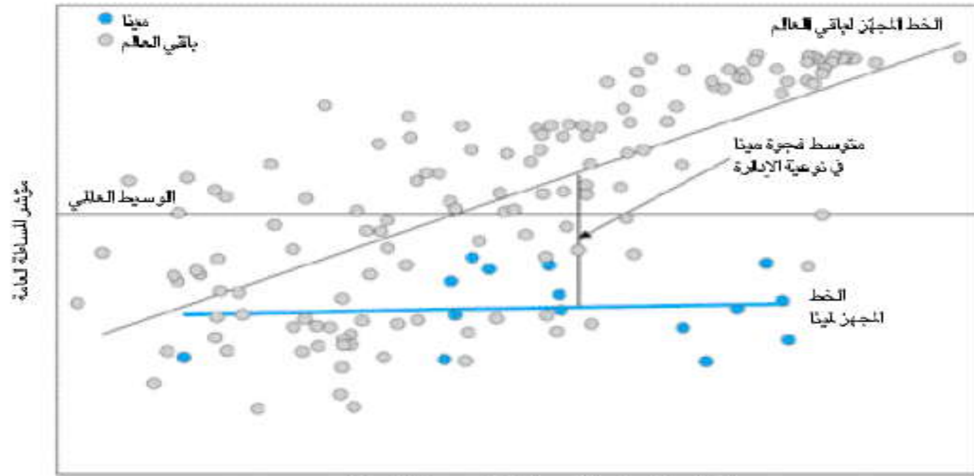
2/. مؤشر نوعية الإدارة في منطقة MENA .



مؤشر نوعية الإدارة يقيس نوعية وكفاءة البيروقراطية وحكم القانون، ومستوى الفساد، في هذا الشكل يلاحظ أن دول المنطقة توازي بشكل عام مثيلتها على مستوى العالم، وان تخلفت عنها قليلا، حيث أن مستوى إدارة القطاع العام يقل عن ما يفترضه مستوى دخلها (أي أنها تقع تحت المتوسط العالمي المعدل للدخل) هذه الفجوة تزداد بالنسبة للدول النفطية المرتفعة الدخل.

3/. مؤشر المساءلة العامة في منطقة مينا:

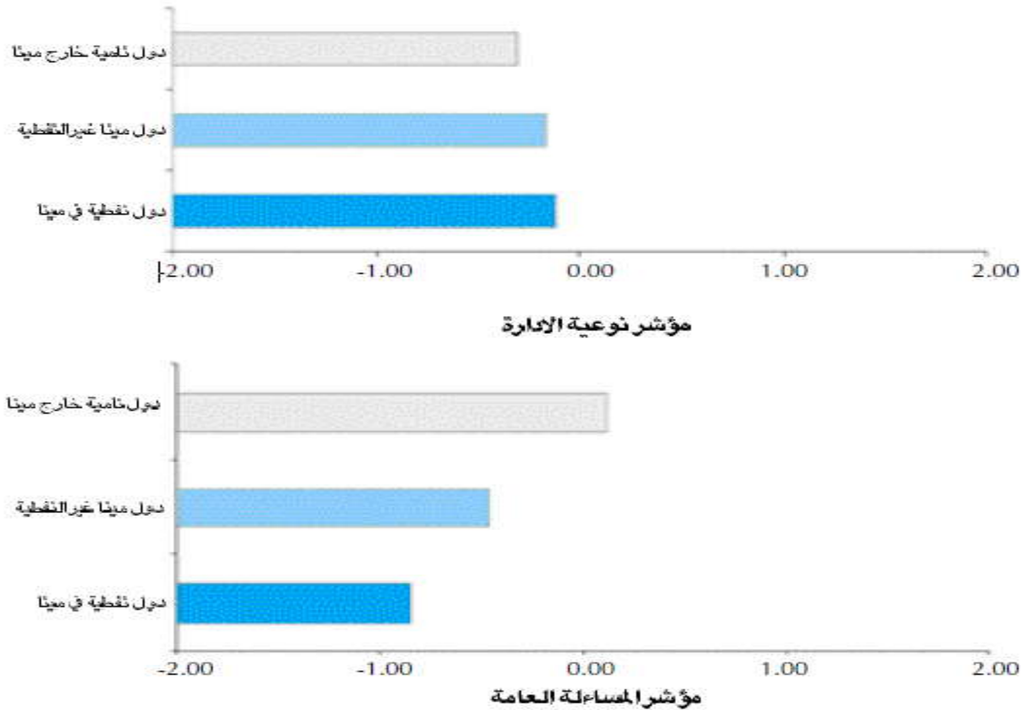
رسم 4. فجوة إدارة الحكم لمينا تتسع في مجالات المساءلة الخارجية وتأمين الحقوق السياسية والمدنية، بغض النظر عن المدخول.



الناتج المحلي الإجمالي للفرد في اللوغاريتم

ترتفع نوعية المساءلة العامة بارتفاع الدخل، لكن هذا لا ينطبق على دول المنطقة (وهذا ما يثبته الخط المسطح لدول المنطقة) أما في داخل منطقة (مينا) فنميز فارقا ملحوظا في مستوى المساءلة العامة بين الدول التي لا تملك موارد نفطية مهمة (الأردن، المغرب، لبنان، تونس ومصر) والدول النفطية (الجزائر، البحرين، جمهورية إيران الإسلامية، الكويت، عمان، قطر، المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة) لان دخل هذه الدول يعتمد أساسا على استغلال الموارد الطبيعية، وليس على خلق بيئة مناسبة للنشاط الاقتصادي.

رسم 5. فجوة المساءلة العامة هي أسوأ لدول مينا المعتمدة على النفط.



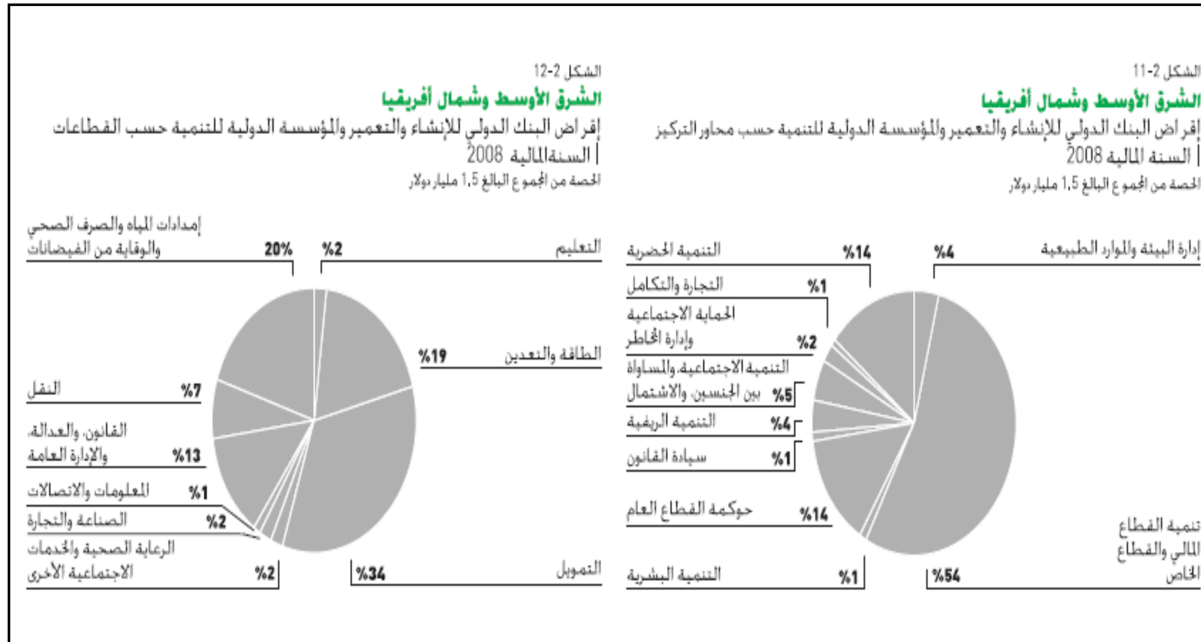
المصدر: البنك الدولي: **ملخص تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة.** منشورات البنك الدولي، واشنطن، 2003، ص ص 03-09.

4/. موقع المنطقة العربية بين مختلف مناطق العالم طبقا لتصنيف مؤشرات البنك الدولي للحكم الرشيد لسنة 2002م:



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 (نحو الحرية في الوطن العربي)**. طبع ونشر المطبعة الوطنية، عمان، 2005، ص ص 132-133.

5/. إقراض البنك الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية حسب محاور التركيز والقطاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:



الإطار 2-2 مبادرة العالم العربي

تهدف مبادرة العالم العربي إلى تسريع وتيرة اندماج العالم العربي في الاقتصاد العالمي بغرض: حفز النمو، وإتاحة فرص عمل أفضل، والحد من أوجه التفاوت في هذه المنطقة، وزيادة الإشتمال الاجتماعي، بالإضافة إلى تحسين إدارة الموارد الطبيعية. وإدراكا منها بأن البلدان العربية تعاني نقصا في مجال الخدمات، شرعت مجموعة البنك الدولي في إجراء مشاورات مع مجموعة عريضة من أصحاب المصلحة المباشرة لتحديد الأولويات الإنمائية. ولتعزيز هذه المبادرة، ستركز أنشطة البنك في العالم العربي على مساندة الأهداف الرئيسية التالية:

- تنمية البنية الأساسية المادية والمؤسسية اللازمة للتجارة وتنويع النشاط الاقتصادي
- قيام القطاع الخاص بخلق فرص عمل جديدة
- مراعاة الكفاءة والفعالية والشفافية في تخصيص وإدارة الموارد العامة من أجل التنمية
- اشتمال النساء والشباب والأقليات والفقراء
- الارتقاء بمستوى التعليم من حيث نوعيته ومدى ملاءمته
- تحسين إدارة الموارد الطبيعية، وبخاصة المياه

وتشمل الإنجازات التي تحققت إلى الآن مساندة إنشاء الأكاديمية العربية للمياه، والمشاركة في رعاية مؤتمر حول تدعيم منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

حقائق سريعة عن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مجموع السكان	0.3 مليار
معدل الزيادة السكانية:	%1.7
العمر المتوقع عند الولادة:	70 عاماً
معدل وفيات الرضع لكل 1000 مولود:	34
معدل الإلمام بالقراءة والكتابة عند الإناث الشابات:	%84
نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي في عام 2007:	2,794 دولاراً
عدد المصابين بفيروس ومرض الإيدز:	0.4 مليون

ملاحظة: بيانات العمر المتوقع عند الولادة ومعدل وفيات الرضع لكل 1000 مولود حي خاصة بسنة 2006، ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة عند الإناث الشابات خاص بسنة 2005، أما بيانات فيروس ومرض الإيدز فهي من تقرير عن مستجدات وباء الإيدز (AIDS Epidemic Update) الصادر عن برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة فيروس ومرض الإيدز/منظمة الصحة العالمية في العام 2007، أما المؤشرات الأخرى فتخص سنة 2007 ومأخوذة من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

المجموع للسنة المالية 2008

ارتباطات الإقراض الجديدة

البنك الدولي للإنشاء والتعمير 1,203 ملايين دولار

المؤسسة الدولية للتنمية 267 مليون دولار

المجموع للسنة المالية 2008

المدفوعات

البنك الدولي للإنشاء والتعمير 966 ملايين دولار

المؤسسة الدولية للتنمية 137 مليون دولار

حافظة العمليات الجاري تنفيذها حتى 30 يونيو/حزيران 2008، 7 مليارات دولار

الجدول 2-4

إقراض البنك الدولي للبلدان المقترضة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حسب محاور التركيز والقطاعات | السنوات المالية 2003-2008

(بملايين الدولارات)

محور التركيز	2003	2004	2005	2006	2007	2008
إدارة الاقتصاد	0.0	0.0	45.8	0.0	0.0	0.0
إدارة البيئة والموارد الطبيعية	186.0	113.8	160.2	44.5	179.7	65.0
تنمية القطاع المالي والقطاع الخاص	48.3	259.3	166.6	907.8	166.7	778.0
التنمية البشرية	140.9	192.1	95.4	128.5	14.3	17.2
حوكمة القطاع العام	106.6	19.6	166.0	229.0	59.8	208.0
سيادة القانون	48.0	1.7	1.8	46.9	33.0	11.2
التنمية الريفية	100.6	65.1	155.3	177.9	126.6	53.3
التنمية الاجتماعية، والمساواة بين الجنسين، والاشتمال	63.1	70.7	123.0	67.8	174.9	75.5
الحماية الاجتماعية وإدارة المخاطر	96.1	31.6	98.5	69.7	15.4	35.7
التجارة والتكامل	3.6	158.3	0.0	0.0	16.0	17.2
التنمية الحضرية	262.7	178.7	271.1	28.5	121.6	208.8
مجموع محاور التركيز	**1,056.0**	**1,091.0**	**1,283.6**	**1,700.6**	**907.9**	**1,469.8**
القطاع						
الزراعة والصيد والحراجة	196.7	27.2	229.2	15.3	208.5	0.0
التعليم	154.3	154.9	124.0	146.8	14.3	32.0
الطاقة والتعدين	0.0	0.0	0.0	316.5	291.6	280.0
التمويل	1.9	20.8	142.5	625.0	39.2	500.3
الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى	124.2	52.0	0.3	0.0	84.3	27.3
الصناعة والتجارة	74.3	23.4	277.9	14.0	10.3	29.4
المعلومات والاتصالات	2.3	0.0	18.5	0.0	0.0	9.0
القانون والعدالة والإدارة العامة	213.6	93.6	232.9	249.2	61.9	189.6
النقل	107.9	409.6	29.0	237.6	27.4	104.7
إمدادات المياه والصرف الصحي والوقاية من الفيضانات	180.9	309.5	229.3	96.4	170.5	297.6
مجموع القطاعات	**1,056.0**	**1,091.0**	**1,283.6**	**1,700.6**	**907.9**	**1,469.8**
منه البنك الدولي للإنشاء والتعمير	855.6	946.0	1,212.1	1,333.6	691.9	1,202.5
منه المؤسسة الدولية للتنمية	200.4	145.0	71.5	367.0	216.0	267.3

ملاحظة: اعتباراً من السنة المالية 2005 تشمل القروض ضمانات وتسهيلات ضمانية

المصدر: البنك الدولي: **التقرير السنوي للبنك الدولي 2008 (العولمة الإشتمالية والمستدامة)**، منشورات البنك الدولي، واشنطن، 2008، ص ص 51-53.

الملحق رقم 04/(أ): مصادر معلومات منظمة الشفافية الدولية الخاصة بإعداد مؤشر مدركات الفساد لعام 2007:

مصادر منظمة الشفافية الدولية لمؤشر مدركات الفساد لعام 2007

رقم المصدر	1	2	3
اختصار	ABD	AFDB	BTI
المصدر	البنك اسيا للتطوير	بنك الافريقي للتطوير	مؤسسة بيرتلسمان
الاسم	تقييم اداء البلاد	تقييم سياسات ومؤسسات الدول	
السنة		2006/2005	2008/2007
الإنترنت	http://www.adb.org/Documents/Reports/Country-Performance-Assessment-Exercise/IN76-07.pd	http://www.afdb.org/portal/page?_pageid=293,158705&_dad=portal&_schema=PORTAL&focus_item=9912322&focus_lang=us	http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1
من شملهم الاستطلاع؟	فرق الخبراء للدول داخل وخارج البنك	فرق الخبراء للدول داخل وخارج البنك	شبكة خبراء من داخل او خارج المؤسسة
موضوع السؤال	الفساد وتضارب المصالح ، وتحويل الأموال وجهود مكافحة الفساد والإنجازات	الفساد وتضارب المصالح ، وتحويل الأموال وجهود مكافحة الفساد والإنجازات	مدى قدرة الحكومة تنفيذ احكام الجزاء وحصر الفساد
عدد الردود	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
تغطية	دولة / إقليما	دولة / إقليما	دولة / إقليما

رقم المصدر	4		6
اختصار	CPIA	EIU	FH
المصدر	البنك الدولي (IDA and IBRD)	وحدة الاستخبارات الاقتصادية	بيت الحرية
الاسم	تقييم السياسات والمؤسسات	خدمة مخاطر الدول والتوقع	دول في تغيير
السنة	2006/2007	2007	2006
الإنترنت	http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=84	www.eiu.com	http://web.worldbank.org/website/external/extabouttus/ida/_contentmdk/20533600~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.htm
كان من شملهم الاستطلاع؟	فرق الخبراء للدول داخل وخارج البنك	خبراء تقييم الموظفين	تقييم من الخبراء المقيمين أو من أصول في البلد المعني
موضوع السؤال	الفساد وتضارب المصالح ، وتحويل الأموال وجهود مكافحة الفساد والإنجازات	إساءة استخدام الموارد العامة للمصالح الخاصة (أو لحزب سياسي معين)	مدى الفساد التي تمارسه الحكومات ، كما يعتبر من الجمهور وكما ورد في وسائل الإعلام فضلا عن تنفيذ مبادرات مكافحة الفساد
عدد الردود	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
تغطية	7 (المؤهلين لتمويل المؤسسة)	166 دولة / إقليما	29 دولة / إقليما

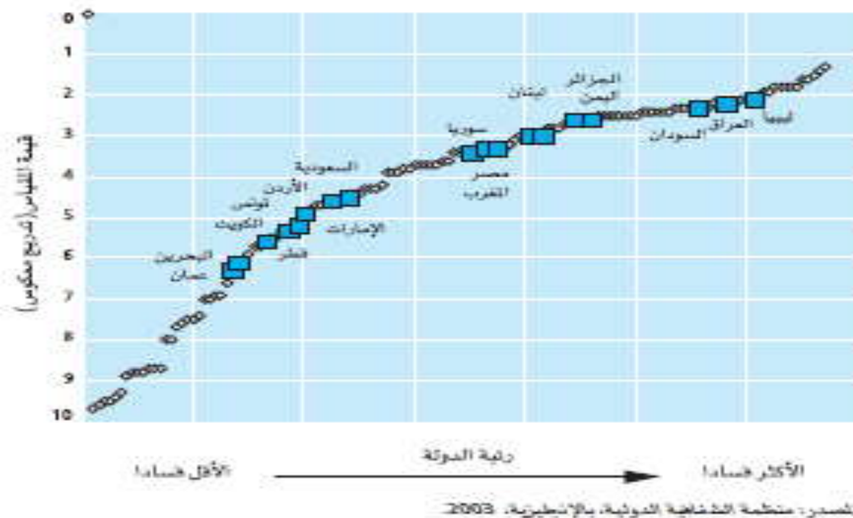
رقم المصدر	9	8	
اختصار	IMD		GI
المصدر	ي أم دي الدولية ، سويسرا ، مركز المنافسة العالمية ، لوزان ، سويسرا		نظرة عالمية ، كانت تعرف ب مركز دراسات السوق
الاسم	الكتاب السنوي للتنافسية الدولية		تقييم مجازفة البلد
السنة	2007	2006	2007
الإنترنت	www.imd.ch/wcc		http://www.globalinsight.com
كان من شملهم الاستطلاع؟	المديرين في الإدارة العليا والمتوسطة الشركات المحلية والعالمية		تقييم خبراء
موضوع السؤال	الرشوة والفساد في الاقتصاد		الاحتمالات بالتعامل مع مسؤولين فاسدين من الرشاي الصغيرة الى السياسية الكبرة
عدد الردود	أكثر من 4000		لا ينطبق
تغطية	55 دولة	53دولة	203 بلد/اقليم

اختصار	PERC	MIG
المصدر	استشارات الأخطار السياسية والاقتصاديةأي أم دي الدولية ، سويسرا ، مركز المنافسة العالمية ، لوزان ، سويسرا	المجموعة الدولية للتجار
الاسم	نشرة أسيا للاستخبارات	ديناميةالمنطقة الرمادية
السنة	2007 2006	
الانترنت	www.asiarisk.com/	www.merchantinternational.com
كان من شملهم الاستطلاع؟	مغترب الأعمال التنفيذيين	خبراء الموظفين وشبكة من المراسلين المحليين
موضوع السؤال	إلى أي درجة تعتبر مشكلة الفساد سيئة في الدولة التي تعمل بها فضلا عن بلدكم الأم؟	الفساد ، من رشوة وزراء الحكومة إلى حوافز تدفع إلى " الكتاب المتواضعين "
عدد الردود	أكثر من 1000	لا ينطبق
تغطية	15 دولة /اقليم 15 دولة /اقليم	دولة/اقليم

رقم المصدر	14	13
اختصار	WEF	UNECA
المصدر	المنتدى الاقتصادي العالمي	الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية لإفريقيا
الاسم	تقرير القدرة التنافسية العالمية	تقرير الحكم في أفريقيا
السنة	2006	2005
الانترنت	www.weforum.org	http://www.uneca.org/agr/
كان من شملهم الاستطلاع؟	كبار قادة الأعمال الشركات المحلية والعالمية	خبير المسح الوطني (ما بين 70 و 120 في كل بلد)
موضوع السؤال	دفع مبالغ إضافية غير موثقة أو رشوة متعلقة بمختلف الوظائف الحكومية	"مكافحة الفساد".ويشمل ذلك الجوانب المتعلقة بالفساد في السلطة ألتشريعيه ، والسلطة القضائية ، وعلى المستوى التنفيذي ، فضلا عن تحصيل الضرائب. أيضا تم إدراج جوانب الوصول إلى العدالة والدوائر الحكومية.
عدد الردود	11,000	تقريبا 2800
تغطية	125دولة /اقليم	28 دولة

المصدر: منظمة الشفافية الدولية: **الفساد المتفشي في الدول النامية يتطلب خطة عمل عالمية**. ص ص 09-10، تاريخ التصفح: 2009/05/12.
http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

الملحق رقم 04/(ب): نموذج لمؤشر الانطباع عن الفساد لمنظمة الشفافية الدولية:



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 (نحو الحرية في الوطن العربي)**. طبع ونشر المطبعة الوطنية، عمان، 2005، ص128.

الملحق رقم 04/(ج): نموذج لنشاط منظمة الشفافية الدولية:

في تقرير لمنظمة "شفافية دولية" لسنة 2009

قانون الصفقات العمومية في الجزائر يشجع الفساد

● أقر تقرير مكافحة الفساد لسنة 2009 الصادر عن المنظمة غير الحكومية "شفافية دولية" أمس، أن "قانون الصفقات العمومية المعتمد بالجزائر لا يشجع على محاربة الفساد"، مشيرا إلى أن البرامج التنموية التي اعتمدت منذ سنة 1999 والمستمرة إلى غاية عام 2014، التهمت 400 مليار دولار، دون أن تحقق مبتغاها كاملا.

أعدت منظمة "شفافية دولية" تقريرا حول الفساد في القطاع الخاص دوليا في ظروف ضاغطة و"حرجة" بسبب ارتباطها بالمؤسسات الخاصة من حيث التمويل، ما دفع بالفروع المحلية للمنظمة إلى الدفع نحو اتخاذ قرار "بقطع علاقاتها مع المؤسسات الخاصة حتى تضمن استقلالية أوفر". ولم يفرد التقرير حيزا واسعا للفساد في القطاع الخاص بالجزائر، سوى مفاصل تطرق فيها إلى قانون الصفقات العمومية أورد أنه "ناقص جدا وغير مشجع على مكافحة الفساد". مثلما أشار أمس لـ"الخبر"، جيلالي حجاج، رئيس الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد التي تشكل فرع لمنظمة "شفافية دولية" بالجزائر، على أن البرامج التنموية والإنعاشية المعتمدة منذ 1999 والمتواصلة لآفاق 2014، التهمت 400 مليار دولار، دون تجسيد مبتغاها المرتب له.

وأكد حجاج أن مسألة مكافحة الفساد تزيد تعقيدا وصعوبة نظرا لتناقص إرادة عديد الدول في مكافحته، ما يبرر "امتناع دول من الجنوب عن إقرار ميكانيزمات لتتبع تطبيق الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد المصادق عليها سنة 2003، حيث توجد الجزائر حسب المنظمة من ضمن الدول الممتنعة إلى جانب مصر وباكستان، رغم أن الجزائر من البلدان المصادقة على الاتفاقية. فيما أوضح رئيس الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد أن الجزائر رفضت قدوم خبراء دوليين من الأمم المتحدة لرصد مدى تقدم متابعة تنفيذ الاتفاقية وميكانيزمات تطبيقها التي تكون قد وضعت من أجل ذلك، رغم أن فصلا من فصول الاتفاقية الدولية ينص صراحة على المتابعة والتنفيذ.

وبررت الجزائر رفضها طلب خبراء الهيئة الأممية، بـ"التدخل في الشؤون الداخلية". أكثر من ذلك عقد اجتماع نعت بـ"الفاشل" بالأمانة الدائمة للأمم المتحدة لمحاربة الفساد في فيينا بين 27 أوت إلى 2 سبتمبر الجاري، شارك فيه وفد جزائري برئاسة مسؤول مكلف بالدراسات برئاسة الجمهورية، بسبب تباين الرؤى فيما يتصل بوضع ميكانيزمات متابعة تنفيذ الاتفاقية الدولية. الاجتماع وصف بأنه تحضيري للندوة الثالثة للدول الأطراف في الاتفاقية، التي ينتظر انعقادها بالدوحة القطرية.

تقرير المنظمة الأخير، أورد أن الرشوة في القطاع الاقتصادي، توسعت أكثر دوليا، تحت تأثير الأزمة العالمية، حيث توصل التقرير إلى وجود تعاملات تجارية لدى الشركات متعددة الجنسيات أساسها الرشوة، فيما لاحظ أن القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد جيدة في عديد الدول لكنها لا تجد طريقا إلى التنفيذ.

الجزائر: محمد شراق

المصدر: محمد شراق، "قانون الصفقات العمومية في الجزائر يشجع الفساد"، **يومية الخبر الجزائرية**، السنة التاسعة عشر، العدد5767، الصادرة يوم الخميس 24 سبتمبر 2009، الجزائر، ص 02.

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية:

أ. الكتب بالعربية:

1. الشعراوي (سلوى)، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع.** مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001.

2. الشكري علي (يوسف)، **المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة.** ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2002.

3. الشيخ داود عبد الرزاق (عماد)، **الفساد والإصلاح.** منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003.

4. الفتلاوي حسين (سهيل) ، **المنظمات الدولية.** دمشق، دار الفكر العربي، 2004.

5. الكايد عبد الكريم (زهير)، **الحكمانية: قضايا وتطبيقات.** منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003.

6. بادي (برتران)، **عالم بلا سيادة: الدول بين المراوغة والمسؤولية.** تر: لطيف فرج، القاهرة، 2001.

7. بيليس (جون)، سميث (ستيف)، **عولمة السياسة العالمية.** ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004.

8. ديل (جيليان)، **اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: دور المجتمع المدني في إنجاح الاتفاقيات.** منشورات منظمة الشفافية الدولية، برلين، (د.س.ن).

9. هانتنغتون (صاموئيل)، **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة.** تر:سمية فلو، منشورات دار الساقي، بيروت، 1993.

10. وايت (برايان)، ليتل (ريتشارد)، سميث (مايكل)، **قضايا في السياسة العالمية.** ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004.

11. حتي يوسف (ناصيف) ، **النظرية في العلاقات الدولية.** دار الكتاب العربي، لبنان ، 1985.

12. حنفي (حسن)، جلال العظم (صادق)، **ما العولمة.** ط2، دار الفكر، بيروت، 2006.

13. كالام (ببيير)، تالمان (أندريه)، **الدولة في القلب: مبادئ جديدة لتسيير آليات الحكم.** تر: سمير إبراهيم غبور، تحرير: محسن عوض، مكتبة الأسرة، القاهرة، 2006.

14. محمد عواضه (حسن)، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة.** المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983.

15. محمود فهمي (صلاح)، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.** المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994.

16. ناي (جوزيف)، دوناهيو (جون)، **الحكم في عالم يتجه نحو العولمة**. ترجمـــة: محمـــد شـــريف الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002.

17. ستيرن (جيفري)، **تركيبة المجتمع الدولي: مقدمة لدراسة العلاقات الدولية**. ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004.

18. ستيغليتز (جوزيف)، **خيبات العولمة**. تر: ميشال كرم، دار الفارابي للنشر، بيروت، 2003.

19. عبد الحميد (عبد المطلب)، **النظام الاقتصادي العالمي الجديد و آفاقه المستقبلية بعد أحـــداث 11 سبتمبر**. مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003.

20. فلوريني (آن)، **القوة الثالثة: المؤسسات العالمية عبر الحدود القومية**. تر: تانيـــا بشـــارة، دار الساقي بالاشتراك مع مركز البابطين للترجمة، بيروت/الكويت، 2005.

21. روزأكرمان (سوزان)، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح**. تر: فـــؤاد ســـروجي، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

22. شعبان (عبد الحسين)، **الحكم الراشد (الصالح) والتنمية المستدامة**. مركـــز دمشـــق للدراســـات النظرية والحقوق المدنية، دمشق، 2007.

23. غضبان (مبروك)، **المجتمع الدولي:الأصول والتطور والأشـــخاص**. ج2، ديـــوان المطبوعـــات الجامعية، الجزائر، 1994.

24. (ـــــــ، ـــــــ)، **التنظيم الدولي والمنظمات الدولية**. ديوان المطبوعات الجامعيـــة، الجزائـــر، 1994.

ب. المجلات والجرائد:

25. الشعراوي (سلوى)، "مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظريـــة"، **مجلـــة المســـتقبل العربي**، العدد 249، نوفمبر 1999، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

26. الشيخ داود (عماد)، "الشـــفافية ومراقبـــة الفســـاد"، **مجلـــة المســـتقبل العربـــي**، العـــدد 309، نوفمبر 2004.

27. باروت جمال (محمد)، "تقرير عن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"، **مجلـــة المســـتقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر 2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

28. بوقارة (حسين)، "التكامل في العلاقات الدولية"، **سلسلة دراسات دولية رقم: 03**، مخبر البحوث والدراسات في العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام بجامعة الجزائر، الجزائر، 2008.

29. وكالة رويترز، " فضيحة ولفوويتز تتصاعد ... والبنك الدولي في مواجهة واشـــنطن"، **جريـــدة الأخبار اللبنانية**، العدد:203، الاثنين 16 نيسان، 2007.

30. كريم (حسن)، "مفهوم الحكم الصالح ومعاييره"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر 2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

31. نافعة (حسن)، "دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر 2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

32. ستيغليتز (جوزيف)، "الحكم الرشيد يبدأ من الداخل"، **جريدة الجريدة الكويتية**، العدد 09، الاثنين 11 يونيو 2007.

33. عاكوم فريد إبراهيم ، "إدارة الحكم والعولمة: وجهة نظر اقتصادية"، **مجلة دراسات إستراتيجية**، العدد 117، الصادر سنة 2006، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، 2006.

34. عبد الفضيل (محمود)، "الفساد وتداعياته في الوطن العربي"، **مجلة المستقبل العربي**، العدد 243، مارس 1999، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

35. فوزي (سامح)، " الحوكمة"، **مجلة مفاهيم**، العدد10، أكتوبر 2005، المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، القاهرة.

36. صديقي (سعيد)، "الإقليمية والتحديات العالمية الجديدة"، **المستقبل العربي**، العدد 332، أكتوبر 2006، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

37. روغوف (كينيث)، "الحسابات الخاطئة في صندوق النقد والبنك الدوليين"، **جريدة الجريدة الكويتية**، العدد 31، السبت 7 يوليو 2007.

38. شراق (محمد) ، "قانون الصفقات العمومية في الجزائر يشجع الفساد"، **يومية الخبر الجزائرية**، السنة التاسعة عشر، العدد5767، الصادرة يوم الخميس 24 سبتمبر 2009، الجزائر.

39. خير الله (داود)، "الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها" **مجلة المستقبل العربي**، العدد 309، نوفمبر2004، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

ج. الدراسات غير المنشورة:

40. منصر (جمال)، **العولمة وانعكاساتها على أدوار الدولة الوطنية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة قسنطينة 2004-2005.

د. وقائع التظاهرات العلمية:

41. الحص (سليم) وآخرون، **المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية**. بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، طبع ونشر الدار العربية للعلوم، بيروت، 2006.

42. بودليو (سليم)، "الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للقانون الجزائري" ، **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج2، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس- سطيف- يومي 08-2007/04/09.

43. برقوق (امحند)، "الكوننة القيمية وهندسة عالم ما بعد الحداثة"، **أوراق الملتقى الوطني حول الإقليمية في ظل كوننة القيم**، جامعة جيجل، جوان 2005.

44. بلوصيف (الطيب)، "الحكم الراشد: المفهوم والمكونات"، **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج1، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس- سطيف- يومي 08-2007/04/09.

45. زرارقة (فيروز)،" الفساد في المجتمع الجزائري و إستراتيجية الحد منه"، **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج2، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس- سطيف- يومي 08-2007/04/09.

46. عكا (نسيمة)، "دور الحكم الرشيد في التنمية (النيباد نموذجا)" **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج2، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس- سطيف- يومي 08-2007/04/09.

47. رحال (سليمان)، "موقع الحكومة الالكترونية من الحكم الراشد"، **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، ج1، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد بجامعة فرحات عباس- سطيف- يومي 08-2007/04/09.

هـ. تقارير المؤسسات الدولية:

48. البنك الدولي، **إستراتيجية البنك الدولي للتنمية الحضرية والحكم المحلي (مذكرة التصورات والقضايا)**. البنك الدولي: إدارة المالية والاقتصاد والتنمية الحضرية – شبكة التنمية المستدامة، واشنطن، أفريل 2009.

49. البنك الدولي، **الحد من الفساد والتفرقات التحكيمية للدولة**. تقرير عن التنمية في العالم(1997)، مركز الأهرام للترجمة والنشر(مترجماً)، القاهرة، 1997.

50. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة**، أيقونات للخدمات المطبعية، عمان، 2002.

51. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية للعام 2004: الحرية الثقافية في عالمنا المتنوع**. مطبعة كركي، بيروت، 2004.

52. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم**، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، 1998.

53. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، **حالة مدن العالم 2009/2008: المدن المنسجمة.** منشورات الموئل (الطبعة العربية)، عمان (الأردن)، 2009.

54. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **تمويل المأوى الحضري**، التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية. منشورات موئل الأمم المتحدة، نيروبي، 2005.

55. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، **نحو مستقبل حضري أفضل.** مطبوعات الموئل، نيروبي، 2008.

ه. المقالات والتقارير على شبكة الانترنيت:

56. السيد (عربي)، "الفساد بكل المعاني والكلمات"، **المجلة الالكترونية: مدونات مكتوب**، عدد أفريل 2008، تاريخ التصفح: 2008/05/03.

http://nam.maktoobblog.com/734843/htm

57. البنك الدولي، **إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** منشورات البنك الدولي، ص 02، تاريخ التصفح: 2009/09/13:

http://go.worldbank.org/QLWQ0K2LG0

58. البنك الدولي، **خطة تنفيذ إستراتيجية تدعيم انخراط مجموعة البنك الدولي في العمل في مجالي إدارة الحكم ومكافحة الفساد.** شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية، 27 سبتمبر 2007، ص04، تاريخ التصفح: 2009/08/02.

siteresources.worldbank.org/.../gac2008057955ARar.pdf

59. البنك الدولي، **ملخص تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحسين التضمينية والمساءلة.** تاريخ التصفح: 2009/06/22.

http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Publications/20261842/Govern/OverviewArab.pdf

60. البنك الدولي، **نظام الإدارة العامة ومكافحة الفساد.** منشورات البنك الدولي (صفحة أخبار وإعلام)، تاريخ التصفح: 2009/07/05.

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/NEWSARABIC/0,,contentMDK:20476275~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1052299,00.html

61. الصالح (صبحي)، **الفساد الإداري من منظور العولمة: الآثار المالية والاقتصادية.** مركز أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، تاريخ التصفح: 2008/05/25.

http://www.adhwaa.org/research_archive.asp?b=2

62. آنا (بلفر)، كوفمان (دانيال) ، **تحسين الشفافية: تجارب أولية وتطبيقات سياسية**، ورقة عمل البنك الدولي حول بحوث السياسة، واشنطن، 2005، تاريخ التصفح: 2009/09/20.

http//www.worldbank.org/wbi/governance

63. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **الحكم المحلي**. منشورات برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، تاريخ التصفح: 2009/03/12.
www.undp pogar.org/arabic/governance/localgovernment.aspx

64. برنامج الموئل، **مهمات الموئل: تاريخ البرنامج**. تاريخ التصفح: 11/15/ 2009.
http://www.unhabitat.org.jo/

65. بوبوش (محمد)، **أثر التحولات الدولية الراهنة على مفهوم السيادة**. تاريخ التصفح: 2007/02/22.
http://www.maktoobblog.com/boubouche?preDate=2005-12-22%2019:11:00&post=3525

66. دياموند (لاري)، **حتمية الحكم الديمقراطي الصالح**، مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، تاريخ التصفح: 2007/09/23.
http://www.cipe-arabia.org/files/html/art1106.htm

67. وولفينسون (جيمس)،"عودة إلى لأساسيات: إستراتيجية لمكافحة الفساد"، **المجلة الالكترونية: مواقف اقتصادية**، عنوان العدد: **الفساد والتنمية**، عدد نوفمبر1998، تاريخ التصفح: 2007/10/12.
http://www.usinfo.state.gov/ejournalarabic.htm

68. كاساس (كيفين)، واليكي (مارسين)، كارلسون (جيفري)، **النزاهة السياسية والفساد: منظور دولي**. تاريخ التصفح: 2009/04/26.
http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/political-integrity-introduction_arabic.pf

69. كلمات، **كتاب لسان العرب لابن منظور: موسوعة اللغة العربية**، تاريخ التصفح: 2009/04/27.
http://www.kl28.com/lesanalarab_r.php

70. كوفمان (دانيال)، **إعادة النظر في الحكم: الدروس المستمدة من التجربة تناقض النظرة التقليدية**، تقرير التنافسية العالمية 2002–2003، المنتدى الاقتصادي العالمي، جنيف، تاريخ التصفح: 2009/10/12.
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gov-rethink.html

71. كوفمان (دانيال)، كراي (آرت)، ماستروزي (ماسيمو)، **شؤون الحكم 4: مؤشرات الحكم لـ 1996-2004**، ورقة عمل البنك الدولي حول بحوث السياسة، واشنطن، تاريخ التصفح: 2009/09/28.
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/4govmatters.ihtm

72. مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، **المساعدة في بناء ديمقراطية تؤتي ثمارها**، واشنطن، ص ص 05-06، تاريخ التصفح:2009/05/24.
http://www.cipe.org/regional/mena/pdf/Democracy%20Delivers_AR.pdf

73. مركز معلومات البنك (BIC)، **المؤسسات المالية الدولية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ورقة للمنظمات غير الحكومية**، منشورات مركز معلومات البنك، واشنطن، 2007، تاريخ التصفح 2009/05/25.

http://www.bicusa.org/ar/Region.18.aspx/pdf

74. منظمة الشفافية الدولية، **الفساد المتفشي في الدول النامية يتطلب خطة عمـــل عالميــــة**. تـــاريخ التصفح: 2009/05/12.

http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

75. علاونة (كمال)، **مفهوم ونشأة الحكم المحلي**، تاريخ التصفح: 2008/10/29.

http://www.maktoobblog.com/search

76. عزي (لخضر)، جلطي (غانم)، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد (إسقاط على التجربـــة الجزائرية)"، **المجلة الالكترونية: علـــوم إنســـانية**، العـــدد 21 مـــارس 2005، تـــاريخ التصـــفح: 2006/10/12.

http//www.uluminsania.com

77. خليل (محمود)، **العولمة والسيادة وإعادة صياغة وظائف الدولة**. تاريخ التصفح: 2007/02/10.

http://www.ahram.org.eg/ahram/2001/1/1/SB2K19.htm

و. الكتب باللغة الأجنبية:

1. الكتب باللغة الفرنسية:

78. De Senarclens Pierre, Mondialisation, **Souveraineté et Théories des Relations internationales.** Arimon colin, Paris, 1998.

79. Haut Conseil de la Coopération International, **Les non-dits de la bonne gouvernance.** Editions Karthala, Paris, 2001.

80. Hermet Guy, Kazancigil Ali et Prudhomme Jean-François, **La Gouvernance un concept et ses applications**. édition Karthala, 2005.

81. Moreau Defarges Philippe, **La Gouvernance.** 2éme édition, Que sais-je ? Presses Universitaires de France, Paris, 2003.

82. Roche Jean-Jacques, **Théories des Relations Internationales.** 2éme Edition, Montchrestien, Paris, 1999.

2. الكتب باللغة الانجليزية:

83. Baldwin David, **Understanding the Problem of International Cooperation: the Limitations of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory, in Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate.** Columbia University Press, New York, 1993.

84. Baylis Jhon and Smith Steve, **The Globalization of World Politics.** Third Edition, Oxford University Press, New York, 2005.

85. Campos and Pradhan, **The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level.** World Bank Publication, Washington, D.C, 2006.

86. Gupta Sanjeev & others, **Corruption & Military Spending.** IMF Working Paper, Washington, 2000.

87. Held David and McGrew Anthony, **Governing Globalization: Power Authority and Global Governance**. Polity press, Cambridge & oxford, UK, 2004.

88. Hewson.M & Sinclair.T, **Approaches to Global Governance Theory.** Albany: State University of New York Press, 1999.

89. Karns. P. Margaret & Mingst Karen. A, **International Organizations the Politics and Processes of Global Governance.** LYNNE RIENNER Publishers, Boulder, CO 80301 USA, 2004.
90. Kaufmann Daniel, **Debunking Myths on Worldwide Governance and Corruption :The Challenge of Empirics -- and Implications.** World Bank Institute & Bennett Lecture Hall, University of Toronto, 2005.
91. Kersbergen Van. K. and Waarden. F. van, **Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability.** The Hague: Social Science Research Council, 2001.
92. Klitgaard Robert & MacLean-Abaroa Ronald & Lindsey Parris. H, **Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention.** World Bank Institute, Washington, DC, 2000.
93. lamb Henry, **Global Governance: why ? how ? when ?**, part 1 + 2 . Published by the Murchison Chair of Free Enterprise College of Engineering, USA, 1996.
94. Parker Andrew & Serrano Rodrigo, **Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization.** The World Bank Publication , Washington, DC, 2000.
95. Plumpter Tim & Graham Jhon, **Governance and good governance: international and aboriginal Perspectives**, (institute on governance: December1993).
96. Shah Anwar, Public Sector, **Governance and Accountability Series: Local Governance in Developing Countries**. The World Bank Publication, Washington, DC 20433, 2006.
97. Shah Anwar, Public Sector, **Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption.** The World Bank Publication , Washington, DC 20433, 2007.
98. Viotti. Paul.R & Kauppi. Mark.V, **International Relations Theory : Realism, Pluralism, Globalism and Beyoud.** 3rd Edition, Allyn Bacon, London, 1999.

ي. المجلات والدوريات والتقارير باللغة الأجنبية:

1. المجلات والدوريات باللغة الفرنسية:

99. Bouriche Riadh, « La Gouvernance », **recherches du séminaire international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le monde en développement**, organisé à luniversité FARHAT ABBAS, SETIF, 08-09/04/2007.
100. Bouriche Riadh, « L'Etat et la gouvernance », in **Le quotidien d'Oran**, N° 2919, 29 Juillet 2004.
101. Bouriche Riadh, « L'Etat à l'épreuve de la bonne gouvernance : la question de l'action publique », in **Le quotidien d'Oran**, N° 3108, 03 février 2005.
102. Campell. B, **Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'Etat**, Quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernement décentralisée par la Banque Mondiale, 2002.
103. Coussy Jean, « FMI et Banque Mondiale : une nouvelle stratégie », **Mondialisation Economique et Développement**. La documentation française, paris, 2002.
104. Kofmann Daniel, « Repenser la bonne gouvernance », **Dialogue sur La Gouvernance et Développement au Moyen-Orient et en Afrique du nord** (Paris, Beyrouth, Rabat et Washington : (AC.21Novembre2003).

105. Nsouli Saleh. M, « Dix ans de transition : progrès et défis », **Finances et Développement**, juin 1999, (IMF Working Paper, Washington).

2. المجلات والدوريات باللغة الانجليزية:

106. Arts Bas "Non – State Actors in Global Governance : A Power Analysis" Paper to be presented at the 2003 ECPR Joint Sessions, Workshop 11 : **The Governance of Global Issues - Effectiveness, Accountability, and Constitutionalization.** Edinburgh, Scotland, March 28 – April 2, 2003.
107. Chemma G.Shabbir, **Governance for Sustainable : Growth and Equity.** Report of International Conference, United Nations, N.Y, 1997.
108. Commission on Human Settlements & United Nations, special themes**: Urban Governance.** UNHABITAT Copyright, Nairobi, 2001.
109. Council on Foreign Relations, **International Institutions and Global Governance Program World Order in the 21st Century.** A New Initiative of the Council on Foreign Relations, NW, Washington DC, May1, 2008.
110. IMF, "Assessing Information and Governance Infrastructure", **Financial Sector Assessment: A Handbook.** Publication Services, Washington, D.C, 2004.
111. IMF, **Corruption Around the World**. IMF Working Paper, Washington, 1998.
112. International Monetary Fund, **Good Governance - The IMF's Role. International Monetary Fund**. Publication Services, 700 19th Street, N.W., Washington, D.C, 1997.
113. Klitgard Robert , "International cooperation against corruption" , **Finance &Development**, March 1998, fighting corruption worldwide, World Bank publications.
114. Knill. C and D. Lehmkuhl, "Private actors and the state: Internationalization and changing patterns of governance." **An International Journal of Policy and Administration**,(N 15), New York, 2002.
115. Mauro Paolo, "Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research" **Finance &Development**, March 1998, fighting corruption worldwide, World Bank publications.
116. Tanzi Vito & Davoodi Hamid, "Roads to nowhere: How corruption in public investment hurts growth", **Economic Issues**, IMF published March 1998, Washington, D.C.
117. The World Bank, **Cities in Transition.** The World Bank Urban and Local Government Strategy, Washington, D.C, 2003.
118. The World Bank, **Governance & Development.** The World Bank Publication, Washington D.C, 1992.
119. World Bank, **Governance: The World Bank's Experience.** World Bank Publication, Washington, DC, 1994.
120. The World Bank, **MENA Development Report : Enhancing Inclusiveness and Accountability.** World Bank Publication, Washington, D.C,2003.
121. The World Bank, **Systems of Cities : Harnessing urbanization for growth and poverty alleviation.** The World Bank Urban and Local Government Strategy, Washington, D.C, 2009.

122. Transparency International & United National Human Settlements Programme, **Tools to Support Transparency in Local Governance.** Copyright : UN-HABITAT & TI, Printed in Nairobi, March 2004.
123. Transparency International, **Greater access to official information and containing conflicts of interest, "key to containing corruption".** TI working paper, Berlin/London, 03 December1998.
124. Transparency International, **The Anti-Corruption Plain Language Guide.** Transparency International Publication, Berlin, July 2000.
125. UNHABITAT, **Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.** Global Campaign on Urban Governance & Global Urban Observatory Copyright, Nairobi, 2004.
126. UNHABITAT, **Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.** Global Campaign on Urban Governance & Global Urban Observatory Copyright, Nairobi, 2004.
127. United Nation Development Programme (UNDP), **Aid Accountability Initiative. BI-Annual Report.** New York, 1996.
128. United Nation Development Programme (UNDP), **Governance for Sustainable Human Development.** UNDP Policy Document, New York, 1997.
129. Woods Ngaire, "Accountability in Global Governance", **Human Development Report Office by UNDP.** Occasional Paper Background paper for HDR, N Y, 2002.
130. Woods Ngaire, "Good Governance in International Organisations." **Final version published in Global Governance**, Volume 5, Number 1 (Jan-March 1999).
131. Council on Foreign Relations, **World Order in the 21st Century.** A New Initiative of the Council on Foreign Relations, NW, Washington DC, May1, 2008.

ك. مقالات وتقارير على شبكة الانترنيت باللغة الأجنبية:

1. المقالات والتقارير على شبكة الانترنت باللغة الفرنسية:

132. Aoudia Jaques-Ould, **gouvernance et pauvreté dans les payes MENA: analyse à partir d'une approche multidimensionnelle**, (Paris : Banque mondiale, 21Novembre 2003).
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/mena-1103fr-ouldaoudia.pdf
133. Jolly Richard**, Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales** visited by : 23/02/2009.
http://www.unac.org/francais/activites/ gouvernance/ index.html
134. Mondon Aude, **Evaluation, gouvernance et gestion publique : Premier atelier sur la gouvernance (exposé introductif).** Mardi 18 mars 2008, Perspective Consulting 2008, Visited in : 22/06/2009.
www.laswep.be/download.php?...atelier...gouvernance
135. Moreault Francis, "penser la démocratie dans un contexte mondialisé :la gouvernance à l'épreuve du politique", **conférence de la chaire MCD,**Novembre 2004 (Chaire de Recherche du Canada en Mondilisation, Citoyenneté et Démocratie) , visited by : 22/05/2009.
http://www.chaire-mcd.ca/
136. Salih Mohammed," Gouvernance,information et domaine publique", **commission économique pour L'Afrique**, Addis Abeba , 13mai2003, visited by : 22/05/2009
http://www.unesco.org/comnat/france/colloque-droits-Dauteur/IDlamberterie-pdf

2. المقالات والتقارير على شبكة الانترنت باللغة الانجليزية:

137. Huther Jeff and Shah Anwar, **Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization.** World Bank Publication, Washington, D.C. Visited by 12/09/2009.
http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGVANTCORR/Ressourceswps1894/pdf

138. Institut on governance, **The exercise of power. A round table series on accountability**, visited by : 22/05/2009.
http.//www.iog.ca.publications/xrt final.pdf

139. International Monetary Fund**, Review of the Fund's Experience in Governance Issues.** The IMF Publication, March 28, 2001, pp 03-08, visited by: 23/11/2009.
http://www.imf.org/external/np/gov/2001/eng/gov.pdf

140. International Monetary Fund, **The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption-A Guide.** The IMF Publication, 2005, Washington, D.C, visited by: 25/03/2009:
http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm

141. International Monetary Fund, **What is the IMF?** , visited by: 10/02/2009.
http://www.imf.org/external/index.htm

142. khan Sarmad**, Good Governance causes of failure strategy for future.** Visited by 15/01/2009.
http://www.4shared.com/get/49094426/1e06531/good/governance/causes/of/failure.htm

143. Management Systems International, **Application of the Municipal Checklist in Four Towns in Namibia.** MSI Publication, SW, Washington, DC 20024, USA, Visited in: 01/05/2009 Website:
http://www.msiworldwide.com/index.cfm?msiweb=project&p_id=188

144. Press Release, **« Human Trafficking : A Modern Form of Slavery »** , The White House Office of the Press Secretary,16 July 2004, visited by : 29/03/2009
http://usinfo.state.gov/gi/archive2004jul27-313580.html

145. Steglitz Joseph, **La governance mondiale est elle au service de l'intérêt générale globale?** Visited by : 22/03/2008.
http://www.OFCE.sciences-po.fr/pdf/ebook

146. Yenikoye Ismaël Aboubacar, **La mesure de la gouvernance au service de l'État de droit, de la démocratie et du développement humain durable.** Université Abdou Moumouni (Niger), Visited in: 29/05/2009.
http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-yenikoye.pdf

147. The World Bank, **Filipino Report Card on Pro-Poor Services.** The World Bank Publication Washington, DC 20433, 2004, Visited in: 21/09/2009, Website:
http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143333111650569004 9/20509283/Filipino+Report+Card+on+Pro-chapter7-report-cards.pdf

148. Transparency International, Brazil, **Survey to Assess Corruption in Municipal Elections in Brazil.** Visited in: 23/10/2009. Website:
http://www.transparencia.org.br/index.html

149. UNDP, **Governance for sustainable human development.** (A UNDP Policy doc, 1997), visited by : 22/05/2009:
http://meltingpot.fortunecity.com/lebanon/254/cheema.htm

150. UN-ESCAP, **What is Good Governance,** UN-ESCAP, visited by: 23/04/2009
http://www.gdrs.org/u-gov/escap-governance.html

151. UN-HABITAT, « Analysing corruption's impact on the urban poor in Indonesia », **URBAN GOVERNANCE TOOLKIT SERIES.** UN-HABITAT Copyright, 2004, Visited in: 21/09/2009.Website:
http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/casestudy/box13.html
152. UN-HABITAT, « Use of the Municipal Checklist in Piraeus, Greece », **URBAN GOVERNANCE TOOLKIT SERIES.** UN-HABITAT Copyright, 2004, Visited in: 01/05/2009._Website:
http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/box9.html
153. UNHABITAT, **FINANCING HUMAN SETTLEMENTS DIVISION.** Visited in: 09/11/2009. Website:
http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=415
154. UNHABITAT, **MONITORING AND RESEARCH DIVISION.** Visited in: 09/11/2009.Website:
http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=21
155. UNHABITAT, **OFFICE OF THE EXECUTIVE DIRECTOR.** Visited in: 09/11/2009, Website:
http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=317
156. UNHABITAT, **Urban Governance Indix (UGI) : A tool to measure progress in achieving good urban governance.** Visited in: 09/11/2009. Website :
www.unhabitat.org/downloads/.../2232_80907_**UGIndex**.doc
157. United Nation Development Programme (UNDP), **Anti-Corruption Report.** Final version practice note, february 2004, Visited by: 22/09/2008.
www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf
158. World Bank, **"Governance & Anticorruption Diagnostic Surveys"_", New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform. W.B Publication** Washington, DC. Governance Team Web-site :
www.worldbank.org/wbi/governance
159. World Bank, **"Helping Countries Build and Implement Effective Anti-Corruption Strategies", New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform. W.B Publication** Washington, DC. Governance Team Web-site:
www.worldbank.org/wbi/governance

الفهرس

الفهرس